

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA  
- PPGSP

**CAMILA PHILIPPI**

O MILAGRE DO PETRÓLEO: PETROBRAS, IIRSA/COSIPLAN E  
NEODESENVOLVIMENTISMO

FLORIANÓPOLIS  
2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA  
- PPGSP

CAMILA PHILIPPI

O MILAGRE DO PETRÓLEO: PETROBRAS, IIRSA/COSIPLAN E  
NEODESENVOLVIMENTISMO

Dissertação submetida como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre em  
Sociologia Política, apresentada ao Programa  
de Pós-graduação em Sociologia Política, do  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da  
Universidade Federal de Santa Catarina.

**Linha de Investigação:** Ideias, instituições e  
Práticas Políticas

**Orientador:** Prof. Dr. Ricardo Gaspar  
Müller

FLORIANÓPOLIS  
2015



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram e apoiaram a elaboração desse trabalho. Ana Maria e Prof. Albino que gentilmente me receberam e compartilharam suas experiências e percepções acerca da empresa onde tanto contribuíram. Seus relatos e análises me tiraram dúvidas e trouxeram outras várias.

Ao orientador, Ricardo Gaspar Müller, que ao longo dessa árdua trajetória proporcionou autonomia, amadurecimento e reflexões. Aos professores e membros das bancas que – dentro ou fora delas – avaliaram e discutiram cuidadosamente o trabalho nas suas mais diversas etapas: Adriano Duarte, Ary Minella, Guiliano Saneh, José Carlos Mendonça, Marcos Valente, Maria Soledad Etcheverry Orchard, Valcionir Corrêa.

Agradeço a Albertina e Fátima, responsáveis pela Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política que sempre auxiliaram e acompanharam o nosso trabalho.

Agradeço também aos amigos que estiveram, perto ou longe, juntos na caminhada, fortalecendo e animando o trabalho. Menção especial àqueles que nas horas de maior pressão e desânimo do dia-a-dia ofereceram conforto e suporte: Ayrton, Domitila, Juliano, Luciana, Marcus, Sabrina.

Agradeço a minha mãe, Maria Helena, pela força e coragem de sempre. Ao meu companheiro Eduardo pela parceria, paciência e energia oferecidos. Esse trabalho tem um pouco de cada uma dessas contribuições. Obrigada.



## RESUMO

A pesquisa revisita a trajetória da Petrobras, que aponta transições importantes na sua administração, levando-se em consideração sua formação, na década de 1950, baseada em políticas pautadas no desenvolvimento econômico fomentado pelo Estado, denominadas nacional-desenvolvimentistas.

A partir da década de 1960 a empresa passa por um processo de aproximação de práticas gerencialistas, reforçada pela quebra do monopólio estatal e abertura da empresa ao mercado de capitais na década de 1990. A emergência de políticas caracterizadas como neodesenvolvimentistas, que retomam a intervenção estatal nas políticas econômicas a partir de 2003, indica uma relação conflituosa entre práticas gerenciais institucionalizadas e a aproximação da empresa às políticas de Estado. A utilização da empresa como instrumento de políticas econômica e externa – sobretudo na América do Sul – reproduz e reforça as relações assimétricas entre o Brasil e os demais países da região.

A dissertação explora esses caminhos e pretende mapear essa complexa e ampla relação entre Estado, empresas (mistas, estatais e privadas), e projetos e instituições supranacionais.

**Palavras-chave:** Petrobras,  
neodesenvolvimentismo, Estado Brasileiro.

IIRSA/COSIPLAN,





## ABSTRACT

This study was based in part of Petrobras History. Showing some important administrative transitions during fifties, when Petrobras was created according to Economical politics based on governamental subsidiary, nominated national development. Subsequently on sixties, Petrobras started some administrative changes, and in nineties it became neither a completely State company nor private. Part of Petrobras was sold on venture market, and in this moment neodevelopment politics act in Petrobras. During 2003 some administrative conflicts emerge in Petrobras between an administration based on a State or private company. Petrobras was a target for economical and external politics, mainly in South America, making some assimetric relations between Brasil and other countries.

This Study is based in the relation among State, company (mixed, State and private) and some foreign projects from Petrobras.

**Keywords:** Petrobras, IIRSA/COSIPLAN, neodevelopment, Brazilian State.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

API - Agenda de Projetos Prioritários de integração  
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
BB - Banco do Brasil  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento  
CEF - Caixa Econômica Federal  
COSIPLAN - Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IIRSA - Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MME - Ministério de Minas e Energia  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento  
PAE - Plano de Ação Estratégico  
RSC - Responsabilidade Social Corporativa  
PND - Programa Nacional de Desestatização  
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas  
SEST - Secretaria de Controle das Empresas Estatais  
II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
1. CAPÍTULO I – TRAJETÓRIA DA PETROBRAS E DO SETOR PETROLÍFERO NO BRASIL .....	27
1.1 PETROBRAS: FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES .....	27
1.2     MARCOS HISTÓRICOS.....	30
1.2.1 Formação da Petrobras.....	30
1.2.2 A gestão Geisel .....	34
1.2.3 O processo de privatização .....	38
1.2.4 O milagre do petróleo: pré-sal .....	45
2. CAPÍTULO II: A SAGA DESENVOLVIMENTISTA: SUBDESENVOLVIMENTO, DEPENDÊNCIA E NEODESENVOLVIMENTISMO.....	55
2.1     SUBDESENVOLVIMENTO E DEPENDÊNCIA.....	55
2.2 NEODESENVOLVIMENTISMO: POLÊMICA E DIRECIONAMENTOS .....	68
2.3 NEODESENVOLVIMENTISMO E SUBIMPERIALISMO: APROXIMAÇÕES .....	81
3. CAPÍTULO III: PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM ACORDOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL .....	83
3.1 A INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO PARA INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL E O CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO .....	96

3.2 IIRSA/COSIPLAN E ATUAÇÃO BRASILEIRA .....	100
3.3 DESENVOLVIMENTO .....	109
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
5. REFERÊNCIAS.....	121

## INTRODUÇÃO

Mello e Novaes (2000, p.644) recuperam a referência de Sérgio Buarque de Hollanda em *Visões do Paraíso* (2000) para o fato de a história brasileira se constituir em uma “procissão de milagres”; milagre do ouro, do café, e até mesmo da industrialização, que segundo os autores “resultou antes de circunstâncias favoráveis, para as quais pouco concorremos, do que de uma ação deliberada da ‘vontade coletiva’” (2000, p. 644).

Paulo Arantes, em *Zero à Esquerda* (2004, p. 25), também relembra essa passagem, ao destacar o eterno encontro marcado do Brasil com o futuro; uma confiança irrefletida da passagem da situação de subdesenvolvimento para “etapas superiores” do seu status econômico.

Nesse rol de desejos, esperanças e crenças, encontra-se o setor petrolífero, que desde sua emergência no Brasil – marcado pela figura da Petrobras – representa uma possibilidade, segurança em relação a rumos econômicos do país. As suspeitas sobre a existência de petróleo no Brasil, e a possibilidade de formar uma empresa via ação estatal que gerisse e redistribuísse essas riquezas oferecia segurança em relação aos rumos da economia brasileira.

O crescimento e fortalecimento da Petrobras enquanto grande empresa brasileira, e recentemente com a divulgação da descoberta da camada pré-sal, configuram-se como uma dádiva, que sinaliza prosperidade<sup>1</sup>.

A importância do setor petrolífero no Brasil é historicamente evidenciada pelas disputas envolvendo suas atividades, direcionamentos das políticas governamentais, e investimentos – especialmente em relação ao seu principal símbolo, a Petróleo Brasileiro S.A./Petrobras, que atua nos setores de exploração, produção, refino, comercialização e

---

<sup>1</sup> A noção das petrolíferas operando como milagres não é exclusividade do Brasil. A argentina YPF, em sua formação, estatal, descentralizada, era conhecida como “*milagrera de los pueblos*”, especialmente nas regiões mais distantes dos centros urbanos, onde proporcionava infraestrutura e serviços básicos, escassos àquelas regiões. Disponível em: <http://agenciapacourondo.com.ar/secciones/sociedad/11064-la-qmilagrera-de-los-pueblosq-en-el-norte-de-salta.html>

transporte de óleo e gás natural, petroquímica, distribuição de derivados, energia elétrica, biocombustíveis e outras fontes renováveis de energia.

A discussão sobre a Petrobras vem sendo aprofundada atualmente, devido à divulgação, em 2007, da descoberta de reservas na camada de pré-sal, que reposicionam o Brasil no cenário da indústria mundial do petróleo. Trata-se de uma extensa área de reservas petrolíferas sob uma profunda camada de rocha salina – a cerca de 7.000 metros de profundidade –, situada na costa centro-sul brasileira, entre os litorais dos estados de Santa Catarina e Espírito Santo.

Atualmente classificada como sociedade de economia mista por meio da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, a Petrobras, é mantida sob controle da União com prazo de duração indeterminado<sup>2</sup>, exercido mediante a propriedade e posse de, no mínimo, cinquenta por cento, mais uma ação, do capital votante da Sociedade, correspondente às ações ordinárias<sup>3</sup> da empresa; que é atualmente de 50,26%, compondo 28,68% do total de ações.

A atual constituição da Petrobras – pública e privada – direciona a empresa para ações de ampliação do mercado, de seus lucros e manutenção da estabilidade institucional a fim de garantir a confiança de seus quase 800 mil acionistas e do mercado em geral; bem como para políticas de sustentação do preço dos combustíveis; publicização de atividades de acordo com o regimento das empresas públicas; políticas vinculadas a determinações governamentais, entre outros.

Em outubro de 2014 a empresa apresentava o maior valor de mercado<sup>4</sup> – US\$ 116,3 bilhões – da América Latina, além de empregar

---

<sup>2</sup> De acordo com o estatuto social da empresa, que rege seu exercício, assim como a Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976).

<sup>3</sup> As ações da Petrobras são encontradas no mercado de investimentos divididas entre preferenciais e ordinárias. As ações preferenciais têm prioridade no caso de reembolso do capital e no recebimento dos dividendos, enquanto as ações ordinárias são as que oferecem direito a voto; não sendo nenhuma delas, conversível.

<sup>4</sup> Cf.: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/10/petrobras-voltar-maior-valor-de-mercado-da-america-latina.html>. Mesmo com a publicização da operação “Lava Jato”, que investiga casos de corrupção em contratos da empresa, são apresentados índices de crescimento e de manutenção da empresa entre as maiores organizações do subcontinente. Cf.: <http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2014/09/bovespa-atinge-menor-patamar-desde-julho-puxada-por-petrobras.html> (acesso em 24/11/2015).



diretamente no Brasil mais de 86 mil trabalhadores, em 134 plataformas de produção, 5 subsidiárias e 15 refinarias. É conhecida pela promoção de diversos eventos e projetos ambientais, artísticos e culturais, bem como pelo patrocínio de pesquisas acadêmicas e investimentos na regionalização da cadeia de fornecedores para além da previsão jurídica<sup>5</sup>.

Assim, a atuação da Petrobras – como empresa em busca de oportunidades comerciais, mas também como parte de políticas e campanhas governamentais – permite diversos questionamentos, que são objeto de reflexões e análises no presente trabalho.

Essas discussões têm em vista sua participação em políticas de integração regional, bem como em ações de política econômica interna, especialmente a partir de 2003, marco da transição de um governo direcionado à redução da participação do papel do Estado para uma gestão caracterizada pela forte atuação na economia, aproximação com outros países da região no intuito de intensificar possíveis políticas conjuntas, como acordos políticos, econômicos, e comerciais.

O Capítulo I revisita a trajetória da Petrobras, apontando e analisando desdobramentos, imbricações e disputas políticas que reverberam na atual composição da empresa. Para facilitar a compreensão dessas transições, estabelecemos quatro marcos históricos, com base nos períodos em que ocorreram modificações de maior impacto sobre seus vínculos com o Estado, mercado, transformações jurídicas e de suas características como instituição.

Definimos o primeiro período como o ano de 1953, quando longas disputas políticas entre grupos defensores de investimentos privados – especialmente estrangeiros – e públicos para a formação de uma empresa responsável pelo setor petrolífero, culminaram na formação da Petrobras, como parte da política nacional-desenvolvimentista, caracterizada pelo impulso à economia – nos setores público e privado – via ação estatal (IANNI, 1971).

O segundo período é representado pelo ano de 1969, marcado pela presença de Ernesto Geisel como presidente da empresa, que imprimiu um tom gerencial e tecnicista à sua administração, por meio de incentivos de produtividade entre os funcionários, desenvolvimento de novas atividades<sup>6</sup>, início do processo de internacionalização, maior

---

<sup>5</sup> Cf.: <http://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/sociedade> (acesso em 04/04/2014).

<sup>6</sup> No fim da década de 1960 é constituído o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES), no Rio de

autonomia administrativa da empresa em relação ao Estado – como desvinculação do Ministério de Minas e Energia (MME) e pagamento de impostos idêntico às empresas privadas (CASTRO; D'ARAÚJO, 2002).

O terceiro período se refere a 1997, quando foi decretado o fim do monopólio da União sobre a pesquisa, a lavra, o refino e o transporte – marítimo e por dutos – de hidrocarbonetos, vigente desde 1953. Nesse período, o governo Fernando Henrique Cardoso empreendeu uma agenda de redução das funções estatais via privatização e abertura ao mercado de capitais de empresas anteriormente públicas, por meio de Reforma do Aparelho do Estado, que se propunha a corrigir as falhas de mercado, visando alinhar-se assim ao capitalismo contemporâneo (BREISSER-PEREIRA, 1996, p. 26).

Nesse processo, que sinalizou a abertura das estatais brasileiras ao mercado externo, a Petrobras teve parte de suas ações ofertada no mercado de capitais, atraindo investimentos privados – nacionais e estrangeiros – no setor.

O quarto período é representado pelo ano de 2007, quando foi publicada a descoberta de reservas na camada denominada pré-sal – blocos localizados abaixo da camada salina no fundo do mar, a cerca de 7.000 metros de profundidade –, que reposicionam e fortalecem sua participação no setor energético. Na mesma direção, a empresa tem ampliado seu leque de atuação, por meio de atividades como desenvolvimento de novos biocombustíveis, geração de energia eólica, hidrelétrica e termelétrica.

Atualmente, a Petrobras está presente em vinte e oito países na América, Europa, Ásia e África, e desenvolve atividades que vão desde exploração e produção, participação no comércio de derivados, até escritórios de representação. Na América do Sul atua em oito países desde sua chegada à Colômbia em 1972 – Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Chile, Argentina, Uruguai. Parte das operações da empresa no subcontinente está relacionada à participação em projetos de integração regional, por meio de suas participações acionárias e associações.

---

Janeiro, responsável pelo avanço tecnológico da empresa. Nesse período foram construídas diversas refinarias – dentre elas, Duque de Caxias (Reduc) em 1961, Paulínia (Replan) em 1972, e Presidente Getúlio Vargas (Repar) em 1973 – que absorviam os novos fluxos de produção impulsionados pela descoberta de petróleo no mar, divulgada em 1969 (PETROBRAS, 2014).

São também pesquisados os arranjos estabelecidos entre a Petrobras e órgãos governamentais, especialmente o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que atua como parceiro em projetos de expansão regional da empresa.

O Capítulo II, analisa as políticas econômicas implementadas pelos governos federais brasileiros a partir de 2003, classificadas como neodesenvolvimentistas, uma possível releitura das políticas de provisão de infraestrutura e fortalecimento econômico via ação estatal promovido no país entre as décadas de 1930 e 1980.

O crescimento econômico sul-americano, assim como a integração regional – suas possibilidades, objetivos e assimetrias – retomam um antigo e complexo desafio: a superação do subdesenvolvimento na região.

Com o objetivo de solucionar os entraves ao desenvolvimento econômico latino-americano, foi constituída em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, formada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas como base institucional que propiciasse condições de desenvolvimento por meio da provisão estatal de infraestrutura e expansão industrial – bem como uma relação simétrica com a produção agrícola –, para que os países da região alcancem o grau de desenvolvimento dos países industrializados.

Celso Furtado, economista paraibano, passa integrar a CEPAL em 1949, participando do exercício de interpretar e explicar as causas e a dinâmica do atraso brasileiro, e a ausência do desenvolvimento econômico. Aprofunda-se na busca por respostas para os problemas econômicos e sociais que decorriam dessa conjuntura, e torna-se principal representante brasileiro da comissão. A reflexão e análise crítica dos problemas e especificidades da periferia reverberaram, justamente na formação e consolidação da teoria da dependência no Brasil, corrente que dialogava e ao mesmo tempo questionava ao pensamento cepalino, e sua teoria do desenvolvimento, que defendia a necessidade de alinhamento ao modelo e patamar de desenvolvimento das nações industrializadas.

As teorias da dependência consistem em formulações teóricas construídas para analisar e propor alternativas aos países de economias subdesenvolvidas, levando em consideração, seu processo histórico, conjuntura política – disputa entre elites, e até mesmo seus acordos – realizando essa reflexão diante de diversos contextos de subdesenvolvimento ao redor do mundo. Entre os principais expoentes da teoria da dependência, pode-se destacar, autores como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, e em uma corrente crítica, Ruy Mauro

Marini, Florestan Fernandes, Theotônio dos Santos, entre outros como autores.

As discussões entre os projetos cepalino e dependentista influenciaram a formulação de políticas econômicas do nacional-desenvolvimentismo, período em que o Estado brasileiro impulsionou a economia nacional via provisão de infraestrutura, formação de indústria de base, financiamento de empresas nacionais e estrangeiras, no intuito de fortalecer a indústria nacional para que sua economia não dependesse exclusivamente do setor agroexportador.

O subdesenvolvimento constitui, segundo Oliveira (2003), uma etapa de malformada, mas necessária do desenvolvimento capitalista, ou “a forma de exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia” (2003, p. 131).

O autor analisa os desdobramentos do arranjo neoliberal implementado na década de 1990, que emerge justamente sob a justificativa de superar o atraso e a morosidade da economia – e da administração pública – brasileira, e assinala que o processo apenas reforçou as disparidades sociais, afastou a possibilidade de superação do subdesenvolvimento, e o transformou no “ornitorrinco”:

não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular: as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. Restam apenas as ‘acumulações primitivas’, tais como as privatizações propiciaram; mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio, não são, propriamente falando, ‘acumulação’... O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão. (OLIVEIRA, 2003, p. 150)

Para o autor, o ornitorrinco é o produto de uma formação estranha, mas com lógica própria. É o fruto da formação capitalista brasileira, que acomoda setores aparentemente incompatíveis como as formações urbanas e rurais, que envolvem a ideia de antagonismo entre o arcaico e o moderno, mas sobre a qual Oliveira argumenta que não há disputa, e sim complementaridade, como por exemplo a viabilização de

um baixo custo de manutenção do trabalhador por meio do valor reduzido da sua alimentação, o que satisfaz a necessidade de manutenção e ampliação do lucro do empresariado.

As políticas econômicas implementadas a partir do governo Lula (2003), tem retomado a participação do Estado na economia, o que leva a análises diversas sobre as suas características e classificação. Essas políticas serão discutidas e confrontadas sob os seus vários entendimentos: novo desenvolvimentismo ou as vertentes do neodesenvolvimentismo.

Bresser-Pereira e Gala (2010) elaboram uma estratégia nacional de desenvolvimento, o novo desenvolvimento, que provido da competitividade necessária ao mundo globalizado (p. 685), e distante de questões políticas, atua como plano de ação para empreender as (novas)<sup>7</sup> reformas necessárias no aparelho de Estado brasileiro, como o fortalecimento de instituições públicas, de sua economia, gestão e legislação, conferindo assim, legitimidade aos governos democráticos (p. 682). A dimensão do Estado no novo-desenvolvimentismo diminui, e assume o papel de impulsionar setores da economia e fortalecer instituições administrativas e jurídicas, já que deve formular uma estratégia nacional adequada ao contexto em que o país está inserido.

Sampaio (2012) questiona a utilização do termo neodesenvolvimentismo, por entender que as políticas enquadradas nesse conceito se distanciam do modelo desenvolvimentista tradicional devido às mudanças na dimensão e atuação do Estado brasileiro nos últimos anos em relação à economia, o que impossibilitaria um retorno às políticas experimentadas há algumas décadas. Assim, o autor argumenta que não é possível promover um retorno a políticas desenvolvimentistas sem uma completa ruptura com as estruturas vigentes, representadas pela hegemonia do capital financeiro. Para o autor, a consolidada institucionalidade liberal, não permite uma transformação empreendida pelas “beiradas”, já que se trata de uma política implementada como um todo.

Castelo (2012) se posiciona no mesmo sentido ao apontar a impossibilidade de comparação das políticas desenvolvimentistas

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que Luiz Carlos Bresser-Pereira comandou o Ministério da Administração e Reforma do Estado, instituído na década de 1990, pelo governo Fernando Henrique Cardoso para operacionalizar a reforma no aparelho do Estado brasileiro, que diminuiu a margem de ação do Estado na economia e políticas públicas. O tema está aprofundado no primeiro capítulo quando expomos a incorporação da Administração Públicas Gerencial no país.

tradicionais com o chamado novo desenvolvimentismo, surgido no século XXI como resposta ao esgotamento das políticas neoliberais, especialmente nos países subdesenvolvidos, apresentando-se assim, como uma “terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo” (2012, p. 624).

Boito Jr (2013), por outro lado, defende a possibilidade de uma comparação entre as políticas desenvolvimentistas articuladas entre as décadas de 1930 e 1980 e as políticas econômicas verificadas nos governos Lula (2003-2010), classificando-as como neodesenvolvimentistas. Para o autor, é necessário levar em consideração as diferenças entre o modelo neoliberal empreendido nas décadas de 1990 e 2000, e as políticas econômicas dos governos Lula; entendendo assim que se trata de um desenvolvimento possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico.

Boito Jr. entende que no intuito de mudar as condições deixadas pelos governos FHC, o governo Lula adotou uma política de atuação no hemisfério sul, aliada a fortes investimentos via BNDES, o que divide grupos interessados em apoiar o capital estrangeiro e grupos interessados em fortalecer o capital provado nacional. A relação estaria pautada no intuito de impulsionar e fortalecer as empresas privadas brasileiras (2013, p. 86).

Apesar de polêmicas em torno do emprego do termo, o autor argumenta que, apesar de não romper com o modelo capitalista neoliberal para aumentar significativamente o investimento público, a retomada de uma política desenvolvimentista está de acordo com a condição histórica em que se encontra.

A não superação do subdesenvolvimento, e a formação desalinhada de uma economia que combina elementos contraditórios, para Oliveira (2003) alimenta o capitalismo de periferia, e não promove a ruptura desse arranjo. Essa situação implica na condição de sócio menor em relação às economias centrais, o que sugere que o fortalecimento das empresas nacionais e investimento em projetos de integração sul-americana, constituam uma opção ao Estado brasileiro de estabelecer uma política de hegemonia regional, no sentido apontado por Luce (2010), de exercício de influência sobre as demais nações do subcontinente.

O Capítulo III realiza um estudo exploratório sobre os projetos de integração regional na América do Sul, suas especificidades, objetivos e políticas de implementação e desenvolvimento; com atenção especial à Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana

(IIRSA), que propõe suporte físico para o desenvolvimento econômico, político, social e cultural da região.

A Iniciativa de Integração para Infraestrutura na América do Sul (IIRSA) foi instituída no ano 2000, na Cúpula de Presidentes da América do Sul, encontro que reuniu chefes de Estado da região em Brasília, para consolidar o apoio mútuo entre as nações. Com base nos seus eixos básicos de infraestrutura – transporte, energia e comunicações –, a IIRSA envolve em suas atividades seus respectivos governos, instituições financeiras multilaterais da região e, indiretamente, empresas que realizarão as obras, com a finalidade de construir uma agenda comum de projetos para o desenvolvimento econômico e social sul-americano.

Com o encerramento do programa de ações da IIRSA, previsto para 2010, foi formado, em 2009, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), no intuito de garantir a continuidade das atividades. Realizada mesmo ano, a primeira reunião do Conselho, aprovou o estatuto e o regulamento da nova instituição, que foram ratificados em 2010, durante a Quarta Reunião do Conselho de Chefes e Chefes de Estado da UNASUL.

Com princípios e objetivos definidos, o Conselho adquire estrutura e legitimidade para atuar como Fórum Técnico de Infraestrutura da IIRSA. São consolidados em 2011, como instrumentos orientadores de seu trabalho para os próximos dez anos o Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (PAE) e a Agenda de Projetos Prioritários de integração (API):

Esta Agenda coloca a infraestrutura como ferramenta principal do planejamento territorial da América do Sul, considerando que a melhoria da conectividade entre os países favorece o processo de integração regional. No entanto, as intervenções no território promovidas pela API vão além da execução da obra física, pois incorporam desde sua origem o conceito de sustentabilidade econômica, ambiental e social, em consonância com os objetivos da UNASUL.

Dentre as instituições que participam do financiamento das obras da IIRSA/COSIPLAN, estão Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), e Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). De acordo com Vitte (2009, p. 4) as instituições financeiras multilaterais, possuem papel

estratégico nos projetos da IIRSA, que além do suporte financeiro, influenciam nas decisões sobre a alocação dos recursos.

O BNDES, banco público brasileiro atua, indiretamente, em dois momentos no projeto: ao fortalecer empresas brasileiras que operam obras da IIRSA/COSIPLAN<sup>8</sup>, e o investir no setor de infraestrutura na América do Sul, inclusive em parceria com outras instituições – como a CAF.

As ações da IIRSA/COSIPLAN vêm sendo diluídas em políticas públicas nacionais – no caso brasileiro, incorporadas ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – e relacionadas aos seus eixos básicos, onde estão presentes projetos como a ligação entre os Oceanos Atlântico e Pacífico, ampliação de acesso a outras regiões – rotas de escoamento de produtos, como por exemplo, a soja no centro-oeste brasileiro –, modernização de estradas, aeroportos, expansão da oferta de energia, entre outros.

Além das instituições de fomento, há uma grande quantidade de empresas privadas, que realizam as obras, com destaque para as empresas multinacionais da região – parte delas brasileiras, como Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez, e a própria Petrobras – além de consórcios, *joint ventures*, e empresas de outras regiões do mundo, atraídas pelas novas oportunidades de negócios geradas pela expansão do suporte físico, logístico e energético.

Dentre os projetos previstos pela IIRSA/COSIPLAN nos quais a Petrobras atua, localizamos participação no Gasoduto *Aldea Brasileña* (Argentina) – Uruguiana – Porto Alegre – obra prevista em US\$ 510.000.000, iniciada em 2000 –, em duas fases, na recepção pelo Polo Petroquímico de Triunfo (composto, dentre outras empresas, pela Braskem e Innova, incorporadas pela Petrobras), e na conexão da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. – TBG, da qual a Petrobras Gás S.A. (Gaspetro) detém 51% das ações.

Outras obras também contam com a participação da Petrobras, como a construção das Centrais Termelétricas de *Belgrano* e *San Martin*, ambas na Argentina, entregues em 2010, orçadas em US\$ 650.000.000 e US\$ 500.000.000, respectivamente, realizadas pelo Fundo

---

<sup>8</sup> Com destaque para o apoio oferecido à Petrobras, por meio de financiamento, que em 2011 ultrapassou US\$ 20 milhões. Conforme Relatório de Gestão do Exercício Fiscal de 2011, que apresenta também o percentual de participação acionária do Banco, que juntamente com o percentual de sua subsidiária BNDES Participações S.A.— BNDESPar, somam mais de 15% do total de ações da Petrobras.



de Investimento para o Mercado Atacadista Elétrico (FONINVEMEM), da qual participou por meio da Petrobras Energia S.A. (Pesa).

É importante destacar que além da execução das obras, a provisão de infraestrutura possibilita outras oportunidades de negócios para a Petrobras e as demais empresas envolvidas nos projetos<sup>9</sup>.

A participação da Petrobras na IIRSA é importante não apenas para os objetivos previstos nos acordos integracionistas, mas também para sua consolidação como maior empresa do setor energético sul-americana.

Foi realizada para a pesquisa, análise documental (BAUER E GASKELL, 2008), tendo como base os relatórios e balanços elaborados pela Petrobras, IIRSA/COSIPLAN, bem como materiais de outras instituições que disponibilizem informações relacionadas – como o Itamaraty e Ministério de Minas e Energia.

Foram também utilizadas informações publicizadas pelas instituições em seus sítios eletrônicos, e no caso da Petrobras em seu blog “Fatos e Dados”, espaço formulado para publicar notícias referentes à empresa e discutir informações veiculadas nos grandes meios de comunicação.

Realizamos ainda, duas entrevistas com profissionais com grande experiência de trabalho na instituição. A primeira entrevistada trabalhou mais de vinte e seis anos na empresa, dezenove deles no Departamento de Exploração e Produção (E&P), e sete no Serviço de Planejamento, atuando na realização de planejamento/acompanhamento anual.

O segundo entrevistado leciona a disciplina de Gestão Estratégica na Universidade Petrobras, instituição atualmente direcionada a consolidar a formação de seus servidores efetivos.

Ambos trouxeram aspectos relevantes da organização e possibilitaram questionamentos e reflexões que permitiram avançar na elaboração do trabalho. Suas contribuições não foram transcritas na íntegra ao longo do trabalho, mas permeiam, com toda a sua qualidade e

---

<sup>9</sup> O Atlas de Megaprojetos de Infraestrutura na Bolívia (2011), lembra que a Petrobras possui contratos de atuação também nas proximidades de outras obras do projeto, o que reforça a importância desses empreendimentos para a empresa: construção da estrada *Cañada Oruro - Villamontes - Tarija - Estación Abaroa* que une o Paraguai a Bolívia, melhoramento da estrada *Santa Cruz – Yacuiba* que liga Bolívia e Argentina, estrada *Guayaramerin – Riberalta/Yucumo – La Paz (Corredor Norte)* que une a Bolívia ao Brasil, e a estrada *Yucumo – Trinidad* que facilita o deslocamento interno pela Bolívia.

importância as reflexões acerca do processo de constituição e gestão da empresa.

Fernandes (MARX, FERNANDES e ENGELS, 1989, P. 119) lembra que Marx refutava a “teoria gerada pela abstração com fundamento na realidade e punha em seu lugar a teoria produzida pela investigação sistemática e pela interpretação objetiva da sociedade”, analisando as categorias a partir das vivências concretas, entendendo a dinamicidade das sociedades.

As análises aqui realizadas levam em consideração os diversos arranjos políticos, econômicos e sociais que permearam e permeiam a formação da Petrobras, sua consolidação como empresa pública, e os desdobramentos resultantes de interesses disputas.

## **1. CAPÍTULO I – TRAJETÓRIA DA PETROBRAS E DO SETOR PETROLÍFERO NO BRASIL**

### **1.1 PETROBRAS: FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES**

As discussões a respeito do setor petrolífero<sup>10</sup> no Brasil iniciaram-se há pelo menos oito décadas, com os primeiros debates sobre a existência ou não de petróleo, e, antes mesmo de sua confirmação, já eram pensadas formas de gerir e distribuir sua exploração e lucro. Atualmente, a discussão sobre a gestão desses recursos ressurgiu devido à confirmação de promissoras reservas, divulgadas em 2007, que reposicionam o Brasil no cenário da indústria mundial do petróleo. A camada pré-sal compreende uma extensa área de reservas petrolíferas encontradas sob um profundo conjunto de rochas salinas – a cerca de 7.000 metros de profundidade –, situada na costa centro-sul brasileira, na extensão entre os litorais dos estados de Santa Catarina e Espírito Santo.

Assim, o papel estratégico do setor petrolífero no país pode ser pensado por meio da análise do processo de formação e consolidação da Petrobras, compreendidas as relações e contradições referentes aos desdobramentos políticos e econômicos. Nesse sentido, o trabalho se propõe a examinar a trajetória da Petrobras, revisitar marcos históricos da empresa, e identificar as mudanças ocorridas nas últimas décadas, levando em consideração as transições governamentais, políticas, e econômicas que reverberam em seu curso.

Realizamos ao longo do trabalho uma investigação sobre as transformações na pesquisa, exploração e comercialização do petróleo no Brasil, desde as especulações sobre a sua existência no país – simbolizada pela campanha “O Petróleo é Nosso”, organizada na década de 1930 –, passando pela formação e consolidação da Petrobras na década de 1950, até as modificações ocorridas especialmente nas duas últimas décadas, fruto de um longo processo de abertura ao mercado e intensificação da transnacionalização e diversificação das atividades do setor energético. Para isso, elaboramos quatro marcos históricos que

---

<sup>10</sup> Nos últimos anos, não apenas no Brasil, mas em grande parte dos países produtores de petróleo, as atividades de exploração e distribuição tem se relacionado com gás natural, biocombustíveis, além de outras alternativas energéticas que vem sendo pesquisadas e desenvolvidas.

apontam para as modificações de maior impacto em relação ao seu atrelamento ao Estado, relação com o mercado, transformações jurídicas e de suas particularidades como empresa.

O primeiro período é representado pelo ano de 1953, quando longas disputas políticas culminaram na formação da Petrobras, com forte influência desenvolvimentista e nacionalista. A empresa fez parte de um processo de fortalecimento econômico por meio da participação do Estado, prática que visava impulsionar a industrialização no país.

O segundo período é representado pelo ano de 1969, marcado pela presença de Ernesto Geisel, que, anos antes de se tornar presidente da república, dirigiu a empresa e imprimiu um tom gerencial e tecnicista à sua administração, por meio de incentivos de produtividade entre os funcionários, início do processo de internacionalização da empresa e maior autonomia administrativa em relação ao Estado.

É importante destacar que essa postura é permeada pelo contexto do chamado “milagre econômico brasileiro”, durante a ditadura civil-militar, período em que houve ostentado crescimento econômico por meio da aquisição de uma grande dívida para o Estado brasileiro, bem como uma maior aproximação com grupos privados.

O terceiro período se refere ao ano de 1997, marcado pela abertura da Petrobras ao mercado de capitais, parte da política do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso de privatização e abertura da economia brasileira ao mercado internacional. As práticas de ajuste das economias dos países em desenvolvimento às tendências de mercado resultaram, no Brasil em um articulado programa de diminuição das funções estatais e venda de empresas públicas, processo que sinalizou a abertura do Brasil ao mercado externo, aproximando assim, investidores e mercados de diversas partes do mundo.

Nesse processo, diferentemente de outras empresas públicas, a Petrobras não foi completamente vendida, mas teve parte de suas ações aberta ao mercado de capitais, tornando-se assim, uma empresa mista – parte estatal, parte privada.

O quarto período é representado pelo ano de 2007, quando foi publicada a descoberta dos blocos da camada denominada pré-sal, pontos de petróleo localizados abaixo da camada de sal no fundo do mar, a cerca de 7.000 metros de profundidade. Essas novas reservas reposicionam o Brasil no mercado energético, e envolvem novos atores e decisões. A Petrobras vem diversificando suas atividades, intensificando e expandindo suas frentes de atuação internacional, e especialmente, fortalece sua posição de grande empresa no contexto sul-americano.

O duplo papel da Petrobras confere ambiguidade em diversos sentidos: empresa pública, em princípio alinhada aos interesses da sociedade e representante institucional do país, em contraste com a ideia de empresa privada, constituída por investidores, orientada pela garantia de estabilidade institucional, lucro, e com as tendências e direcionamentos ao mercado.

Ao mesmo tempo em que atua conjuntamente com projetos de inovação tecnológica em universidades e outros centros públicos de ensino e pesquisa<sup>11</sup>, a empresa desenvolve ações voltadas à responsabilidade social corporativa, prática comum no mundo empresarial privado, que consiste em um retorno oferecido pelas organizações a comunidades de seu entorno pelos impactos causados ou por eventuais degradações originadas das suas atividades comercial ou industrial, via projetos sociais, apoio a iniciativas ou até mesmo ações diretas de proteção ao meio ambiente.

A partir da compreensão da trajetória da empresa, atrelada ao seu contexto e desdobramentos políticos e econômicos, o trabalho analisa o processo de formação da Petrobras, suas características institucionais e relações com outros atores e grupos, com ênfase em projetos de integração no contexto sul-americano.

Sua participação nos projetos de provisão e modernização de infraestrutura na América do Sul tem sido – muitas vezes – marcada por uma postura de caráter empresarial, que envolve embates com legislações de países vizinhos, obras que afetam comunidades economicamente vulneráveis, disputas por novos mercados; panorama diferente daquele apresentado nos grandes meio de comunicação brasileiros<sup>12</sup>, onde a empresa é apresentada como uma estatal morosa, permeada por prejuízos e corrupção.

---

<sup>11</sup> De acordo com dados do Ministério da Educação (MEC) de 2013, existem atualmente no país 31 cursos de graduação em Geologia e 57 cursos de Engenharia de Petróleo regularizados, em sua maioria oferecidos por Instituições de Ensino Superior Públicas (cf.: <http://emec.mec.gov.br>). Entre os centros de pesquisa em tecnologia com os quais a Petrobras desenvolve atividades estão as unidades de pesquisa constituídas pela própria empresa como o Centro de Estudos Rodi Ávila Medeiros (em Santos/SP) e o Cenpes (Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello, instalado junto ao campus da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Ilha do Fundão, RJ.

<sup>12</sup> Por grandes meios de comunicação, entende-se o conjunto dos principais grupos empresariais que atuam no ramo da comunicação no país e que detém espaço e estrutura privilegiada para veicular notícias oficialmente neutras –

Esse embate entre diversas frentes e orientações que formam a empresa, é apresentado e analisado ao longo da dissertação que aponta as aproximações das mudanças e caminhos da Petrobras com as políticas econômicas instituídas no país desde o período que antecede a sua formação.

## 1.2 MARCOS HISTÓRICOS

### 1.2.1 Formação da Petrobras

Antes mesmo de confirmada a existência de petróleo no Brasil, foi outorgada legislação que incluía sua regulação, o primeiro Código de Minas<sup>13</sup>, fruto da defesa da nacionalização das reservas minerais do Brasil<sup>14</sup> editado em 1934, mesmo ano em que é formado o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). A proposta do presidente Getúlio Vargas, elencava o petróleo e o gás natural como jazidas, e passava a adotar o sistema de autorizações/concessões para exploração dos recursos minerais, separava as propriedades entre solo e subsolo, com a finalidade de obter matérias primas para fomentar o processo de formação da indústria brasileira.

Ainda em 1936, Monteiro Lobato lança o livro “O Escândalo do Petróleo”, no qual acusava o governo de “não perfurar e não deixar que se perfure”. O livro foi censurado em 1937, ano em que Lobato lança “O Poço do Visconde” – obra a princípio voltada ao público infantil –, em que questionava a afirmação de que não havia petróleo no Brasil, sob o

---

teoricamente isentas de interesses e compromissos. Sobre os oligopólios do setor das comunicações e as políticas públicas do setor no Brasil, ver LIEDTKE, P. F. / EmTese, vol. 1, nº 1 (1), p. 39-69.

<sup>13</sup> O código de minas – que dá resoluções sobre a utilização dos bens localizados no subsolo, diferenciando-os e direcionando seus usos e propriedades – foi editado em 1934 (Decreto n. 24.642, de 10 de julho de 1934) e modificado pelo segundo Código de Minas (Decreto-Lei n. 1.985, de 29 de janeiro de 1940) e pelo Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

<sup>14</sup> Em 1937, na Constituição instituída no Estado Novo, o aproveitamento de jazidas minerais passa a ser autorizado somente a brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros, o que é modificado na Constituição Federal de 1946, quando a mineração passa a operar com a participação do capital estrangeiro.

argumento de que se trata de um país de dimensões consideráveis e circundado por poços das nações vizinhas, argumento reforçado pela existência de reservas em diversos países americanos, inclusive da América do Sul - cita Peru, Bolívia, Colômbia e Venezuela (LOBATO, 1979, P. 73-74).

O escritor participou ativamente das discussões a respeito da possibilidade de existência de petróleo em território brasileiro, utilizando suas obras, mas também espaços que frequentava para promover a discussão.

O Conselho Nacional do Petróleo foi fundado em 1938, período em que era livre a iniciativa para pesquisa e exploração de petróleo e gás natural, enquanto o refino de petróleo e a regulação da importação e do transporte eram atividades nacionalizadas. Intensificam-se assim, as especulações em relação ao potencial energético brasileiro, sendo constatada a primeira reserva no ano seguinte, 1939, na cidade de Lobato, na região metropolitana de Salvador, Bahia.

A formação do Conselho reflete a força das discussões a respeito da existência de petróleo no subsolo brasileiro, travada entre o grupo que defendia a exploração internacional do petróleo – denominado “entreguista”, formado por militares, parte da grande imprensa, empresários e pela União Democrática Nacional (UDN) – e aqueles que defendiam a exploração estatal – grupo chamado “nacionalista”, formado pela UNE, pelo PCB, por sindicatos e também por setores militares, entre outros que foram às ruas reivindicar a importância da nacionalização das reservas petrolíferas e sua defesa. A questão central era a decisão de quem deveria explorar e controlar as riquezas do subsolo, o Estado brasileiro ou empresas privadas estrangeiras, com comprovada tecnologia e capital para essa atividade.

É importante destacar, dentro do grupo chamado “nacionalista”, a presença do Marechal Horta Barbosa, que, assim como Monteiro Lobato, utilizou sua influência para defender a tese da nacionalização do monopólio estatal do petróleo, inclusive levantando a discussão no Clube Militar, a partir de 1947, contra o General Juarez Távora, favorável à entrada de capital privado estrangeiro.

Havia o temor, por parte dos “nacionalistas”, de que o petróleo fosse tomado pelos *trustes* – reunião de empresas que controlam determinado mercado – como já acontecia no caso da exploração dos minérios de ferro. O repasse da exploração ao controle privado e internacional era defendido através do argumento da falta de recursos, equipamentos e pessoal qualificado. Depois de longas discussões, ações – e apelos – direcionadas ao governo Vargas justificando a importância

política, econômica e social da nacionalização do petróleo, os “nacionalistas” vencem o debate em favor do monopólio estatal. É fundada, então, a Petrobrás - Petróleo Brasileiro S/A, a partir da Lei nº 2004 de outubro de 1953, que declara monopólio da União a pesquisa, a lavra, o refino e o transporte marítimo e por dutos de hidrocarbonetos, incluindo em 1963 o monopólio da importação de petróleo.

Francisco de Oliveira (1977, p. 78) atenta para o fato de que o apoio de setores das Forças Armadas pode ter sido influenciado mais pelo caráter ditatorial do Estado Novo do que por “uma suposta casta burocrata que fazia as vezes de ‘consciência’ da burguesia nacional”. A partir da lógica do alinhamento do governo Vargas aos interesses do capital estadunidense – como o exemplo apresentado da negociação a respeito da construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) –, o autor defende que o apoio militar aos empreendimentos produtivos do Estado não tem necessariamente relação com uma “ideologia nacionalista exacerbada”, mas sim, identificação com sua política econômica e simultaneamente com o padrão de acumulação baseado no apoio estatal, que impulsionou o processo de industrialização e ao mesmo tempo garantiu a viabilidade do setor agrícola.

As ações governamentais voltadas ao fortalecimento da economia eram defendidas durante o governo Vargas, sob o argumento da necessidade de estabelecimento e desenvolvimento da indústria nacional, especialmente pela demanda para o consumo do mercado interno. Os investimentos estatais nesse contexto podem ser classificados na categoria que a teoria econômica denomina falha de mercado, especificamente monopólios naturais; atividades cujo capital inicial é de alto custo e o retorno ocorre em longo prazo, o que provoca desinteresse da iniciativa privada nesses setores, passando ao Estado a responsabilidade de sua formação. No caso brasileiro, além dos serviços públicos como a infraestrutura para o transporte rodoviário e ferroviário, sucessivos governos se incumbiram da formação da indústria de base que oferecia condições à expansão industrial de capital privado nacional e estrangeiro. A formação Petrobras está inserida nesse contexto de impulso a industrialização, no intuito de suprir a falta de produtos importados provocados pela crise mundial da década de 1930. O modelo amplamente conhecido como “substituição de importações” foi instalado sob a justificativa de atender à demanda do consumo interno. Oliveira (2003, p. 48-49) argumenta que essa construção erroneamente funda-se na necessidade de consumo, e não de produção, deixando de lado o debate sobre a oportunidade que grupos empresariais receberiam



e as formas seguras de acumulação, como o apoio estatal e a exploração da força de trabalho abundante e de baixo custo.

A consolidação de Conselhos, Institutos, Associações e Ministérios ocorreu basicamente entre as décadas de 1930 e 1940 devido à intensificação de estudos, projetos e debates acerca das posturas e rumos das políticas econômicas – o que envolveu governos, empresários, pesquisadores e técnicos dos respectivos setores – e impulsionou, nos anos seguintes, a formação em larga escala de um setor estatal, atuante em áreas como infraestrutura básica, produtos e serviços. Dessa forma, estavam lançadas as bases do processo de industrialização no país, que conjuntamente ao Estado, buscariam superar a condição de subdesenvolvimento, ou desenvolvimento econômico incompleto na qual o país se encontrava.

Para Oliveira (2003, p. 32), o conceito de subdesenvolvimento, da forma que é apresentado teoricamente, como uma formação histórico-econômica que é construída em torno da oposição entre um setor “moderno” e um setor “atrasado”; se revela insuficiente ao se apontar a presença dessa dualidade em diversos sistemas e períodos, e ao entender que há uma relação dialética, onde há um “moderno” que cresce e se alimenta daquele “atrasado” para poder manter o subdesenvolvimento.

Outro aspecto questionado pelo autor é a apresentação do subdesenvolvimento como uma etapa, uma situação passageira, superada por meio da ascensão econômica, que ignora o fato de que ele é um produto do processo de expansão do capitalismo, e que pressupõe não apenas uma relação entre centro e periferia, mas envolve também frações e arranjos de classe internas. Sobre as relações entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimentismo, o autor faz a seguinte crítica:

Com seus estereótipos de “desenvolvimento auto-sustentado”, “internalização do centro de decisões”, “integração nacional”, “planejamento”, “interesse nacional”, a teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do “desenvolvimentismo” que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista; se Ela hoje não cumpre esse

papel, é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa mais de máscara.

O processo de formação e consolidação da Petrobras, em seus primeiros anos, foi marcado por um forte caráter nacionalista, no que diz respeito à sua apresentação, posicionamento e legislação. A empresa, que nesse momento era estatal e detentora do monopólio da pesquisa, lavra, refino e transporte marítimo, tornou-se também símbolo de um projeto nacional, de modo que em sua própria lei de criação, era proibida a participação do capital de firmas estrangeiras e de participação de pessoas físicas cujos cônjuges não fossem brasileiros (VILLELA, 1984).

Até o início da década de 1960, a maioria dos sindicatos relacionados aos trabalhadores da Petrobrás já havia sido criada (ROMÃO, 2009). Também se pode observar, com base na primeira logomarca da empresa, criada em 1958, uma preocupação com a questão nacionalista, já que o desenho era composto por um losango amarelo, de contorno verde, com a palavra Petrobrás (ainda com acento) em azul inserida no seu interior, contendo as cores e formas da bandeira nacional.

Apesar do esforço e da intensificação das pesquisas sobre o petróleo e seus derivados, o país ainda não era autossuficiente em seu consumo interno. Os períodos de incremento dos investimentos na área acompanharam, a política “nacional-desenvolvimentista”, que combinava interesses nacionais de industrialização<sup>15</sup> e interesses econômicos do capital estrangeiro injetado – especialmente estadunidense –, o que, em diversos casos, gerava polêmica quanto ao destino dos lucros obtidos (SZMERSÁNYI e SUZIGAN, 2002).

### 1.2.2 A gestão Geisel

Ernesto Geisel assume a presidência da empresa em 1969, durante o governo Médici, seu colega do Colégio Militar, permanecendo

---

<sup>15</sup> Interesses esses expostos por Vargas, na “Carta de São Lourenço”, discurso proferido em fevereiro de 1938, estabelecendo pontos e setores determinados a serem desenvolvidos ao longo de seu governo.

no cargo até 1973. Apesar de suas divergências com o Ministério das Minas e Energia – ao qual a Petrobras era subordinada –, teve autonomia para fazer modificações na diretoria de acordo com suas preferências, atuar em decisões das subsidiárias, formar o Conselho Administrativo da empresa (com funções consultivas e deliberativas), e tomar medidas para diminuir a interferência do Poder Executivo.

Durante o período em que dirigiu a empresa, promoveu uma política de caráter gerencialista, por meio de ações como a fixação de metas, cobrança de resultados, determinação do pagamento de impostos à União –por ser empresa pública, a Petrobras era isenta de obrigação –, criação de um fundo de pensão para garantir a renovação do quadro de funcionários, estabelecimento de um plano de carreira; além de iniciar suas atividades no exterior – Argélia, Colômbia e Líbia – e diversificar a sua atuação (D'ARAÚJO e CASTRO, 1997). Como resultado, durante o período a Petrobras se consolidou como a maior empresa do país, posição que mantém até hoje<sup>16</sup>.

Apesar de as participações do capital estrangeiro terem sido iniciadas durante a década de 1960 – por meio das subsidiárias da empresa –, foi após a administração de Geisel que esse processo se intensificou. Ao longo da década de 1970, a Petrobras construiu ou incorporou subsidiárias em que houve a abertura à participação de capital privado nacional e internacional, ampliando especialmente o setor petroquímico básico e secundário<sup>17</sup>.

Além disso, em 1975, foram instituídos os chamados contratos de risco, em que a Petrobras – entre outros motivos, sob a alegação de incapacidade técnica para a exploração –, celebraria contratos com empresas com maior experiência e aparato para explorar reservas no país, e se apropriar de parte da produção.

Diante do desafio de buscar novas fontes de energia, mais “limpas” e mais baratas, o governo brasileiro inicia o projeto de construção de usinas nucleares, no intuito de gerar energia em larga escala e com poucos impactos imediatos – o que não suprime os riscos

---

<sup>16</sup> De acordo com os *rankings* apresentados pela revista Exame, na sua sessão “maiores e melhores”, a Petrobras tem permanecido entre as maiores empresas do país, muitas vezes alternando entre os primeiros lugares em avaliações nas categorias vendas, lucros, crescimento, rentabilidade. Para mais informações: <http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/>.

<sup>17</sup> O setor petroquímico básico processa produtos como etileno e butadieno, e o setor secundário, ou empresas *down-stream*, que fabricam produtos como PVC, polietileno e polipropileno, por exemplo.

desse tipo de atividade. Angra I começa a ser construída em 1972, mas só entra em operação comercial em 1985, Angra II em 2000, e Angra III tem previsão de iniciar seu funcionamento em 2014 (OLIVEIRA; HERCULANO, 2012).

A falta de retorno do empreendimento de Angra manteve a centralidade das fontes renováveis e não renováveis de energia já tradicionalmente utilizadas. Ao longo da década de 1970, carvão e gás natural correspondiam a cerca de 20% da produção total de energia no país, enquanto os produtos derivados de cana-de-açúcar preenchiam entre 7% e 14% do consumo no mesmo período (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2012).

Por serem utilizados não apenas como combustíveis automotivos, esses produtos possuem relevância no cenário energético nacional – além da gasolina e do álcool, são fornecidas matérias primas para a indústria, e domesticamente sob forma de gás liquefeito de petróleo, o GLP. No fim da década de 1960 é constituído o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES), no Rio de Janeiro, responsável pelo avanço tecnológico da empresa. Nesse período foram construídas diversas refinarias – dentre elas, Duque de Caxias (Reduc) em 1961, Paulínia (Replan) em 1972, e Presidente Getúlio Vargas (Repar) em 1973 – que absorviam os novos fluxos de produção impulsionados pela descoberta de petróleo no mar, divulgada em 1969 (PETROBRAS, 2014).

Como Presidente da República, Ernesto Geisel lança, no final de 1974<sup>18</sup>, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, que propunha – entre outros tópicos – mudanças visando diminuir os impactos da crise mundial no Brasil, já que as oscilações externas do preço e as disputas pelo comércio do petróleo acabaram desencadeando grandes mudanças na indústria petrolífera nacional e internacional, e na economia e na política em âmbito mundial (YERGIN, 2010).

O período anterior à implantação do Plano foi impulsionado pelo chamado “Milagre Econômico”, marcado pelo crescimento acelerado do PIB, favorecido, por um lado, pela alta concentração de renda da sociedade e, por outro, pela rápida expansão comercial, crescimento das economias industriais e alta liquidez, o que “aquecia” o consumo interno dos bens de consumo durável.

---

<sup>18</sup> Políticas relacionadas à provisão de infraestrutura durante o II PND causam impactos diretos na política energética, especialmente no período que compreende o governo Geisel (1974-1979).

O Plano apresenta-se como alternativa para reorganizar os pontos considerados responsáveis pelo atraso da economia brasileira e seu visível desequilíbrio: o setor de insumos, o setor energético e o de bens de capital. A questão do petróleo tornava-se estratégica e poderia então sanar diversos problemas que atingiam a economia brasileira no período. Durante a implementação do Plano, houve a chamada “estatização da dívida externa”, fruto de uma tentativa de aquecimento da economia por meio da oferta de subsídios às empresas privadas com o apoio do BNDE<sup>19</sup>, restando às empresas estatais a busca por financiamentos externos.

O fortalecimento da economia tornou-se prioridade no período da ditadura civil-militar, promovendo uma política concentradora e fortemente submetida às oscilações e acelerações impostas pela economia mundial. As mudanças no cenário político e social, portanto, não exercia a princípio, forte influência sobre o processo de desenvolvimento que, aliado ao “milagre econômico” e ao crescimento industrial estatal e privado, que apresentou, entre os anos de 1968 e 1973, média de crescimento de 11,4% do Produto Interno Bruto (PIB).

As altas taxas de importações apontavam, no entanto, para um evidente desequilíbrio da balança comercial, e era necessário comprar no exterior cerca de 80% dos insumos básicos para a produção, inclusive petróleo e derivados, bem como outros produtos já industrializados.

A crise internacional, marcada pelo primeiro “choque do petróleo” em 1974, trazia consequências diretas para a economia brasileira, através da elevação do preço dos bens de consumo durável.

O plano comprovou, em grande medida, a vulnerabilidade e dependência da economia brasileira em relação à economia mundial. A reestruturação econômica prevista sofreu desacelerações em certos períodos. Em muitos aspectos, foi incompleta ou insuficiente, não constituindo um novo padrão de crescimento ao Brasil. A reestruturação econômica no período demonstrou a dependência e a vulnerabilidade da economia brasileira, afetada por crises internacionais relacionadas aos bens de consumo duráveis e do petróleo. Os descontentamentos

---

<sup>19</sup> De acordo com a própria instituição, “devido à integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento”, o banco passa em 1982 a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Cf.: [bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/historia.html](http://bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html)

ocasionados pela crise apoiaram, de certa forma, a ideia de privatização como solução para o quadro que se apresentava.

### **1.2.3 O processo de privatização**

Como tentativa de contornar a crise que se instalara entre a década de 1980 e início da década de 1990, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) institui o Programa Nacional de Desestatização (PND), sob a Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990, visando gerar capital para solucionar outras questões pertinentes. Nesse período, o processo de privatizações toma proporções maiores, inicialmente com a proposta de venda de empresas incorporadas à União e subsidiárias, e reforçado pela criação do Conselho Nacional de Desestatização em 1997, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que altera disposições do plano inicial.

Do início do Programa Nacional de Desestatização até o fim do ano de 2002, 68 empresas e participações acionárias estatais federais foram privatizadas, grande parte proveniente dos setores da siderurgia, química, petroquímica, fertilizantes e energia elétrica, além da concessão de trechos rodoviários e ferroviários.

Utilizando-se do discurso da necessidade de serviços públicos com melhores preços e qualidade, diversos setores foram privatizados na década de 1990, ao longo da chamada Reforma do Aparelho do Estado, dirigida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que existiu entre os anos de 1995 e 1999, até suas atividades serem englobadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Segundo Campos (2005), as privatizações de empresas pertencentes à União iniciam-se basicamente na década de 1970, durante o II PND, com a venda de subsidiárias ou empresas de pequeno ou médio porte, como a Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (COPERBO) e a Nitriflex S.A., sob o argumento de expansão do setor industrial brasileiro com a mudança de gestão.

A alegação de ineficiência das empresas estatais, já durante a década de 1980, é reforçada pela criação de um órgão que regulava

várias empresas estatais, de diversos setores, avaliando seu desempenho e influências na crise que se instalava no país naquele período:

em outubro de 1979 foi criada, no Brasil, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), submetendo as empresas estatais a uma instância de controle unificado e centralizado. O objetivo desta secretaria era tornar mais transparente a atuação das estatais para que se pudesse analisar se estas eram ou não responsáveis pelo crescente déficit público. O problema maior da SEST foi que esta não separou as diferentes instâncias públicas: por exemplo, uma grande empresa estatal como a Petrobrás encontrava-se lado a lado em análise com as Universidades Federais. (CAMPOS, 1996, p. 270)

Para Bresser-Pereira (1996, p. 26), a crise da década de 1980 é uma crise do Estado, fruto de uma gestão inadequada, que pode ocorrer de três formas: crise fiscal do Estado, crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal, ou uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado. O autor alega que nesse processo de reforma, o Estado passa a ficar reduzido nas funções de produtor de bens e serviços e como regulador – em sentido amplo –, e o transformará em um financiador de organizações públicas não-estatais com fins sociais – terceiro setor – e um apoiador da competitividade internacional das indústrias locais.

Ao mesmo tempo, o autor afirma a inviabilidade de um modelo de Estado Mínimo – onde bastariam atividades básicas como as forças armadas e a polícia –, pois a sociedade exige o mínimo de serviços do Estado (1996, p. 26). Para Bresser-Pereira, o modelo proposto seria uma alternativa branda em relação ao que denominou “crise do Estado” no Brasil:

A reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos – os que se relacionam à promoção da governabilidade –, econômicos e administrativos – aqueles que visam a aumentar a governança. Dentre as reformas cujo objetivo é aumentar governança ou capacidade de governar – a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade –, as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia

financeira para o Estado: particularmente o ajuste fiscal e a privatização. Mas igualmente importante é a reforma administrativa que torne o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores. Esse tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 26)

Para os defensores da Reforma do Estado<sup>20</sup>, o modelo burocrático de gestão do Estado Brasileiro vigente até então foi o responsável pelo agravamento da crise fiscal entre as décadas de 1980 e início de 1990, os altos índices de inflação e as privatizações. Essa atribuição se explicaria pelo fato de que a manutenção da postura de “Estado-Empresário” não proporcionou a esperada eficiência – no sentido de uma busca por resultados quantitativos favoráveis articulados com a redução do uso de recursos disponíveis – para a economia brasileira. Com base na análise da experiência e da literatura sobre Reforma do Estado de países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), organização internacional e intergovernamental que agrupa os países fortemente industrializados, Bresser-Pereira defende um modelo de Reforma Gerencial do Estado Brasileiro.

Bresser e sua equipe, no primeiro semestre de 1995, apresentam o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que buscava a “transformação” de uma Administração Burocrática, por meio de uma Reforma gerencial, e se orgulhavam de declarar que o Brasil era o primeiro dos países em desenvolvimento a participar desse movimento. O modelo gerencial de administração pública pressupõe, de acordo com o então Ministro, o equilíbrio entre as ferramentas da administração empresarial e as demandas sociais, alcançando assim, eficiência e credibilidade, que impulsionam o desenvolvimento econômico e o alinhamento do país ao processo de ampliação de seu mercado.

O Plano Diretor considera que a Constituição Federal de 1988 representa um retrocesso no caminho da moderna Administração Gerencial. Segundo seus autores, a Constituição remete ainda ao

---

<sup>20</sup> Utilizamos o termo reforma do Estado como sinônimo do termo reforma do Aparelho do Estado – utilizado oficialmente – pelo fato de constituir um processo de reforma que, além do aparato institucional, transformou também práticas e posturas políticas do Estado.



retrógrado modelo de administração burocrática, responsável pelo engessamento<sup>21</sup> do Estado nas últimas décadas, onde ainda assume a prestação de serviços que podem, conforme eles, ser mais bem prestados pelo setor público não estatal ou pelo setor privado. Alega existir, no contexto “capitalista contemporâneo”, além da propriedade estatal e da propriedade privada, uma terceira forma, “intermediária”, de propriedade: aquela pública não estatal. Esta categoria refere-se às chamadas instituições sociais, que compreendem fundações, institutos, e as organizações não governamentais em geral. Sua justificativa é de possuírem relativa autonomia administrativa (sendo de direito privado), e proporcionarem participação e controle social. Elas supririam com maior autonomia e eficiência serviços de interesse público que o Estado não vem prestando com a qualidade almejada.

A transformação das autarquias em “agências autônomas” por sua vez, voltadas para a “modernização” da gestão dos serviços públicos no país e obtenção de resultados; viriam a “definir e supervisionar os contratos de gestão” celebrados entre o Estado e a iniciativa privada. Com ênfase na qualidade, eficiência, e mudanças na legislação considerada “engessada e engessadora”, o plano baseia-se na busca por indicadores de desempenho quantitativos que justifiquem as modificações empreendidas.

O projeto de modificação do papel e abrangência do Estado em relação à prestação de serviços públicos foi adotado com base nas recomendações do chamado Consenso de Washington, reunião realizada em 1989 por economistas de diversas instituições financeiras – como Fundo Monetário Internacional (FMI), Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e Banco Mundial – que propôs uma espécie de “receituário” para amenizar os impactos da crise do padrão de intervenção estatal nos países da América Latina.

Segundo Armínio Fraga<sup>22</sup> (in KUCZYNSKI e WILLIAMSON, 2004) as recomendações possuem dois grandes eixos: o

---

<sup>21</sup> Uma das críticas feitas pelos proponentes do Projeto de Reforma do Estado, diz respeito à instituição da obrigatoriedade do regime único para os servidores civis da União como uma medida autoritária e burocrática, assim como o fato de as fundações e autarquias públicas passarem a ser submetidas aos fundamentos do direito administrativo, como já acontecia com os órgãos da administração direta.

<sup>22</sup> Importante lembrar que Fraga foi Presidente do Banco Central do Brasil (1999-2002) durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Além de professor de economia, atualmente é acionista do Grupo Gávea Investimentos.

macroeconômico (que envolve os ajustes fiscais e cambiais) e o microeconômico ou estrutural (que indicava abertura de mercados, privatizações, reforma tributária e financeira, estímulo à concorrência e defesa da propriedade privada). O segundo eixo, segundo o próprio Fraga, é o que gerou mais polêmica e repercussão, possivelmente por carregarem as mudanças de maior impacto no cotidiano dos países que, mesmo que em diferentes níveis, acataram as “recomendações”.

As mudanças estruturais sugeridas foram acatadas pelo Estado brasileiro e materializaram-se especialmente sob a forma da organização e viabilização do chamado Terceiro Setor, e pela venda de empresas estatais.

O terceiro setor passa a atuar por meio das Organizações Sociais, Fundações, Associações e Institutos, no sentido de cuidar de questões sociais de forma localizada e acrítica, esvaziando o sentido político das históricas lutas sociais – e simultaneamente dos movimentos sociais –, atendendo questões pontuais de maneira filantrópica e empresarial, na medida em que desenvolvem projetos em busca de financiamentos – públicos e/ou privados –, e contam com trabalho voluntário<sup>23</sup>.

Aloysio Biondi (2000) em “O Brasil Privatizado” divulga dados omitidos durante o processo de privatização, e aponta que grande parte dos custos desse processo não foram contabilizados publicamente, como as chamadas “dívidas engolidas”, que correspondem à utilização das empresas estatais como elementos de estabilização da economia ao longo de décadas, com o objetivo de conter a inflação ou manter setores considerados estratégicos via não reajuste no valor preços ou tarifas<sup>24</sup>.

Biondi destaca que a venda das estatais contou com baixos valores de mercado, somados a empréstimos – com juros generosos e prazos longos – do BNDES, além da incorporação por parte do governo federal das dívidas trabalhistas contraídas pelas políticas de “reengenharia”.

A argumentação de esgotamento das empresas estatais, juntamente com forte propaganda midiática a favor do processo de privatização, desmoralização das empresas e negação do pertencimento dessas instituições à sociedade favoreceram o sucateamento e o processo

---

<sup>23</sup> Para uma leitura crítica e aprofundada sobre o terceiro setor, ver Carlos MONTAÑO: “Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social”. São Paulo, 2002

<sup>24</sup> Sobre o trabalho de Biondi referente às privatizações:  
<http://viomundo.com.br/denuncias/biondi-nunca-foi-tao-facil-lucrar.html>.  
Acesso em 16/04/2015.

de venda sem que fossem questionados ou reivindicados mais amplamente pela população.

O conjunto de políticas de ajuste orientadas ao alinhamento as chamadas economias centrais, além promover o desmonte do aparato público, modifica o entendimento de serviço com finalidade social e faz com que a pessoa-cidadão seja entendida como pessoa-consumidor (DERANI, 2002).

No caso da Petrobras, essas políticas impactaram seu status jurídico, e notadamente na sua dimensão econômica. Diferentemente de diversas outras empresas estatais, mesmo aquelas classificadas como estratégicas – como os setores de energia elétrica e telecomunicações – a Petrobras não foi totalmente privatizada. Seu processo de abertura do capital ocorreu de forma gradual a partir de 1991, por meio da venda de subsidiárias, até a abertura ao mercado de ações, por meio da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que desfaz o monopólio da Petrobras sobre as atividades relativas ao petróleo, vigente desde sua formação, em 1953. A empresa passa a ser classificada como sociedade de economia mista, e é mantida sob controle da União com prazo de duração indeterminado<sup>25</sup>, exercido mediante a propriedade e posse de, no mínimo, cinquenta por cento, mais uma ação, do capital votante da Sociedade, correspondente às ações ordinárias<sup>26</sup> da empresa; que é atualmente de 50,26%, compondo 28,68% do total de ações.

Dessa forma, a empresa, passa a atuar na busca de investimentos por meio da venda de ações e da intensificação das suas operações transnacionais (OLIVEIRA e LESSA, 2006).

Para resguardar minimamente um setor estratégico e altamente rentável, o modelo de regulação do petróleo possui características que, de certa forma, o tornam particular. Assim como o sistema Telebrás, responsável pelas telecomunicações, por meio da Emenda Constitucional nº 09 de 09/11/1995, é designada para o setor petrolífero a criação de um órgão regulador, e determinada disposição de lei futura sobre a estrutura e as atribuições do órgão.

---

<sup>25</sup> De acordo com o estatuto social da empresa, que rege seu exercício, assim como a Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976).

<sup>26</sup> As ações da Petrobras são encontradas no mercado de investimentos divididas entre preferenciais e ordinárias. As ações preferenciais têm prioridade no caso de reembolso do capital e no recebimento dos dividendos, enquanto as ações ordinárias são as que oferecem direito a voto; não sendo nenhuma delas, conversível.

O conceito de “órgão” está empregado em sentido amplo, não relacionado diretamente à forma de instituição que deveria controlar as políticas do setor. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, a ANP<sup>27</sup>, é efetivamente formada em 1998, constituindo-se uma “autarquia sob regime especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com prazo de duração indeterminado, como órgão regulador da indústria do petróleo”<sup>28</sup>. A ANP atua como ente normatizador e fiscalizador das atividades industriais e comerciais relativas ao petróleo e seus derivados, regulando os contratos, negociações e atividades do setor.

A formação da ANP, como reguladora da qualidade e conformidade dos serviços que deixam de ser exclusivamente prestados pelo Estado exemplifica a mudança para o caráter privado que passa a estar presente na empresa. O poder de decisão política da agência, no entanto, é diluído por conta da setorialidade<sup>29</sup> das agências nacionais<sup>30</sup> que atuam nos setores de transporte, saúde, saúde suplementar, vigilância sanitária, telecomunicações, energia elétrica, cinema, e recursos naturais como água, petróleo e outros combustíveis<sup>31</sup>. Além da atuação específica, suas atribuições, de caráter considerado técnico, justificam a falta de autonomia pelo fato de serem meros procedimentos, como a definição de normas e critérios para a participação das empresas envolvidas. As decisões políticas ficariam pulverizadas entre os ministérios correspondentes – mesmo não sendo as agências

---

<sup>27</sup> Em 2005, além dos derivados já produzidos, é incluída a regulação do biodiesel dentro de seu rol de atribuições.

<sup>28</sup> Para Misse (2006), a utilização do termo *agências*, apenas visa aproximá-las ao perfil das *agencies*, instituídas nos Estados Unidos na década de 1930 com a finalidade de sinalizar abertura ao mercado internacional, especialmente em relação aos setores denominados estratégicos, ou seja, aqueles em que, de suas atividades, se calcula alto retorno.

<sup>29</sup> Para mais informações sobre a formação, disputas e desdobramentos das Agências Nacionais de Regulação, ver PHILIPPI, MÜLLER 2012, Cf. referência.

<sup>30</sup> Existem contudo, atualmente dezenas de agências municipais e estaduais que atuam no modelo multisetorial.

<sup>31</sup> O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) propõe, há alguns anos, a formação de uma Agência Nacional de Mineração (ANM), alegando falta de estrutura e recursos para atuar em um setor que envolve alta arrecadação para o setor público. Cf.: <http://anmja.blogspot.com.br> (acesso em 05/03/2014).

subordinadas a eles – e aos antigos prestadores desses serviços. Ou seja, a responsabilidade sobre as posturas assumidas recai sobre a administração, sem levar em consideração as transformações decorridas do processo de privatização desses setores.

Conjuntamente à intensificação do processo de internacionalização e a captação de recursos via mercado, próprios de sua atuação como empresa mista, a Petrobras passa a ser alvo de polêmicas em que são questionadas as influências políticas (partidárias) de suas ações, como a atenção voltada à formalização e posterior construção do gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL), a partir da assinatura do Tratado de La Paz em 1996, em que a finalidade do projeto e a proporção dos investimentos da parte brasileira eram questionados.

As ações da empresa a partir desse momento recebem destaque também pelo fato de não se tratar mais de uma organização apenas estatal, mas formada também por vários segmentos de acionistas, que vão desde empresas que adquiriram grandes lotes de ações, investidores individuais, até trabalhadores que obtiveram suas cotas por meio do seu Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) <sup>32</sup>.

#### **1.2.4 O milagre do petróleo: pré-sal**

Com a transição de sua formação nacionalista para uma postura direcionada aos interesses de acionistas e do mercado energético, a atuação da Petrobras tem estado em destaque, especialmente em relação à sua expansão.

No final do ano de 2007, é divulgada a descoberta de grandes reservas de petróleo em águas ultraprofundas na costa sul brasileira, a camada pré-sal. A partir de 2009, o governo passa a discutir o modelo que deve pautar a exploração dessas novas camadas descobertas, gerando tensões entre interesses e divisão de opiniões sobre o marco regulatório a ser adotado: concessão, partilha ou um modelo que conjugue os dois.

O modelo de concessão consiste na obrigação para o concessionário de explorar, por responsabilidade sua, e em caso de

---

<sup>32</sup> A transação é regulamentada pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Cf.: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm) (acesso em: 09/06/2014).

êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, “*conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos*, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes ao Estado concedente” (GOMES, 2009).

Ainda segundo Gomes (2009), no contrato de partilha de produção, a propriedade do petróleo extraído é do Estado, cabendo ao contratante explorar e extrair o petróleo, às suas expensas, em troca de uma parte do petróleo extraído.

O modelo de concessão é adotado no Brasil a partir da vigência da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, mas devido à descoberta dessas novas reservas, impõe-se a necessidade de estudos e debates para as mudanças no marco legal da exploração. Os contratos em vigor deverão ser mantidos, a fim de garantir estabilidade institucional no setor, mas os novos contratos deverão sofrer mudanças quanto à sua forma e execução.

A fim de estabelecer mudanças no marco regulatório do setor petrolífero brasileiro, quatro Projetos de Lei<sup>33</sup> foram elaborados e apresentados, defendendo sua adequação e importância para o novo contexto que se configurava. Pontos relevantes dos projetos foram agregados a Lei nº 12.351/2010 que define a submissão das reservas ao contrato de partilha da produção, onde a propriedade do petróleo extraído é do Estado, cabendo ao contratante explorar e extrair o petróleo, às suas expensas, em troca de uma parte do petróleo extraído. O contratante assume todos os custos e riscos da exploração, não possuindo qualquer direito de indenização contra o Estado, caso o campo explorado não seja comercializável.

Nessa dinâmica, a Petrobras, como representante do Estado brasileiro, tem participação mínima garantida de 30% nas operações de cada bloco, que pode aumentar de acordo com variáveis técnicas que justifiquem a necessidade de maior participação, como tecnologias específicas – para profundidades além daquelas previstas, por exemplo –, estudos elaborados para determinados casos, entre outros.

Para gerir os contratos partilha de produção e comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pertencentes à área do pré-sal, é proposta, pelo Senado Federal (PCL 309/09), a Petro-Sal<sup>34</sup>, Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural

---

<sup>33</sup> São eles: PL nº 5.938/2009, PL nº 5.939/2009, PL nº 5.940/2009 e PL nº 5.941/2009.

<sup>34</sup> Disponível em: [www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros)

S.A, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME). Ela será responsável por representar a União nos consórcios formados (sem necessidade de processo licitatório), defender seus interesses nos comitês operacionais, por meio de avaliação técnica dos planos de exploração e produção de petróleo, análise dos dados fornecidos pela ANP e atuar em eventuais rearranjos nos acordos de exploração – o que reforça o esvaziamento político da ANP e pulveriza ainda mais as responsabilidades sobre as novas jazidas.

Um dos pontos mais polêmicos da discussão política sobre o novo marco legal do setor é o da divisão dos *royalties* entre os estados produtores e não produtores, estabelecendo uma disputa entre aqueles que já recebiam verbas relativas a esse pagamento, e aqueles que passaram a receber, mesmo não sendo possuidores de reservas. No entanto, o impasse relacionado à distribuição dos *royalties* continua em discussão.

A atual posição da Petrobras não é necessariamente contraditória, mas ambígua, já que, em alguns momentos é lembrada como ente governamental – por exemplo, no caso de ser a empresa que representa os interesses nacionais diante das novas reservas a serem exploradas – e, em outros, atua como uma grande empresa privada, com valores, posturas e objetivos voltados ao mercado, como a preocupação com seus acionistas e a manutenção de sua estabilidade institucional.

A Petrobras é reconhecida nacionalmente por suas ações de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), prática comum no ambiente corporativo privado, de mecanismo de compensação ambiental, social e cultural pelas ações realizadas por empresas. A partir de índices como o *Dow Jones Sustainability Index* – que conferem a adesão às práticas de RSC –, essas empresas tornam-se referência para investidores que compartilham esses valores e realizam ações do denominado *marketing social* o que identifica seus produtos a ações de sustentabilidade, defesa dos direitos humanos, fomento de atividades culturais, artísticas, desportivas, entre outras.

Permeada por valores como ética, transparência, respeito, diversidade, prontidão e resultados, presentes com frequência no meio empresarial – especialmente privado –, a empresa atualmente possui um capital social avaliado em R\$ 205.410.905.230,50<sup>35</sup>, ocupando novamente o posto de maior empresa do país<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> A informação, disponibilizada pela empresa no relatório das deliberações das Assembleias Gerais Ordinária e Extraordinária de abril de 2013, declara que seu capital social, valor avaliado de mercado, é dividido em 13.044.496.930 ações

Segundo dados do ranking “Maiores e Melhores”, elaborado pela Revista *Exame*, a posição é mantida desde 1995<sup>37</sup>, ano em que se inicia a publicização da classificação em meios eletrônicos. Nesse período, o segundo lugar tem pertencido a sua subsidiária, Petrobras Distribuidora S.A., mais conhecida por BR Distribuidora – exceto em 1996, quando foi ultrapassada pela Volkswagen do Brasil, mas teve a colocação recuperada no ano seguinte.

As subsidiárias da empresa atuam de forma integrada, operacionalizando suas principais atividades. Transpetro, Petrobras Distribuidora, Gaspetro, Petroquisa e Petrobras Biocombustíveis atendem às demandas relacionadas aos setores de exploração e produção de petróleo e gás, petroquímica, refino de petróleo e gás, geração de energia elétrica – projeto que a Petrobras vem desenvolvendo desde 2004 em Macau (RN) –, distribuição, produção de biocombustíveis, transporte e comercialização.

Atualmente, a Petrobras está presente em 28 países na América, Europa, Ásia e África; desenvolve atividades que vão desde exploração e produção, participação no comércio de derivados, até escritórios de representação. Na América do Sul, atua em oito países, com diversas atividades, impulsionadas pelos projetos de integração regional, como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), que tem como um de seus eixos básicos a ampliação da provisão de energia no subcontinente.

Além disso, é também uma das empresas com maior número de empregados do país – na 7ª colocação em 2011, segundo o mesmo *ranking* – com 85.065 funcionários, segundo dados da empresa, em 2013<sup>38</sup>.

Historicamente, os principais cargos de gestão da empresa são ocupados por funcionários de carreira com destacada experiência e

sem valor nominal, sendo 7.442.454.142 ações ordinárias e 5.602.042.788 ações preferenciais.

<sup>36</sup> De acordo com os dados do Ranking das 1000 maiores empresas brasileiras, publicado pelo jornal eletrônico *Valor Econômico*, em 2013. Segundo a mesma fonte, a empresa já ocupa a posição consecutivamente desde 2010. Disponível em: [www.valor.com.br/empresas/2801254/ranking-das-1000-maiores](http://www.valor.com.br/empresas/2801254/ranking-das-1000-maiores)

<sup>37</sup> A variável avaliada no ranking é referente ao volume de vendas. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/empresas/maiores>

<sup>38</sup> Além disso, a empresa dispõe de funcionários contratados por empresas prestadoras de serviços. Em 2009, a empresa contava com 76.919 funcionários efetivos e com 295.260 contratados via empresas terceirizadas (no Brasil e no exterior).



capacidade técnica, o que não acontece em espaços como os Conselhos Administrativo e Fiscal<sup>39</sup>, onde, muitas vezes, as vagas são ocupadas por experientes representantes do meio corporativo.

Jorge Gerdau Johannpetter, membro do Conselho de Administração da Petrobras, é também Presidente do Conselho de Administração da Gerdau. Atua ainda como membro do Conselho do Instituto Aço Brasil, do qual foi presidente por duas gestões, faz parte do Conselho Superior Estratégico da FIESP e do Conselho e Parceiros Voluntários. É presidente da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Governo Federal e integra o Conselho do Movimento Brasil Competitivo (MBC).

Sérgio Franklin Quintella, membro do Conselho de Administração e vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi reeleito pela cota do acionista controlador para continuar sua atuação em 2013. Luciano Galvão Coutinho, membro do Conselho de Administração desde 2008, é também membro do Conselho de Administração da Petrobras Distribuidora S.A. (BR Distribuidora) e da Vale S.A., presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde 2007; e seu representante junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Outros cargos, no entanto, como as cadeiras dos Conselhos (administrativo e fiscal) são ocupadas por atores que também circulam por outras instituições, especialmente, cargos do alto comando do serviço público federal. O membro do Conselho Fiscal Marcus Pereira Aucélio, é analista de controle de carreira e subsecretário de Política Fiscal do Tesouro Nacional, é também membro do Conselho Fiscal da Eletropaulo, do Comitê de Auditoria do Banco de Brasília (BRB), e suplente do Conselho Fiscal da Vale.

Nelson Rocha Augusto, membro do Conselho Fiscal, atua no Banco do Brasil, é presidente da BB Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A, também acumula as funções de diretor da BB Securities de Londres e do BB Securities de Nova York.

---

<sup>39</sup> No Conselho Fiscal da empresa, cinco vagas são distribuídas entre aquelas eleitas pelos acionistas minoritários (1 vaga), pela União (5 vagas), e pelos acionistas preferencialistas (1 vaga). No caso do Conselho de Administração, são 10 vagas, distribuídas entre aqueles eleitos pelos acionistas minoritários (1 vaga), acionistas preferencialistas (1 vaga), pelo acionista controlador (7 vagas), e pelos empregados (1 vaga).

A presença de atores envolvidos na empresa, representantes das esferas pública e privada indica uma intersecção de interesses que parece contraditória, tendo em vista finalidades diversas entre obtenção de maior lucro e defesa do interesse social. Esses vínculos são estabelecidos de maneira formal e, às vezes, informalmente, por existirem inter-relações anteriores com atores que compartilham de interesses próximos. Essa intersecção, no entanto, ampara a consolidação de setores estratégicos da economia, o que faz parte de políticas econômicas de sucessivos governos.

O crescimento da empresa e seu alcance internacional têm sido intensificados nos últimos anos, por meio do lançamento de ações no mercado e de apoio governamental, via financiamento, contrato e projetos, temas que serão aprofundados nos capítulos II e III.

As atenções do Estado brasileiro, especialmente durante o Governo Lula (2003-2011) e o Governo Dilma Rousseff (2011-atualidade) para os projetos de integração regional vêm sendo intensificadas no intuito de fortalecer os laços diplomáticos, políticos e econômicos sul-americanos e concomitantemente desenvolver as economias da região.

Sua atuação junto ao governo federal ocorre via políticas econômicas, investimentos diretos e indiretos por meio de órgãos governamentais – como Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) –, bem como pela articulação de políticas de integração regional, onde os interesses da Petrobras são defendidos pelo governo brasileiro – como, por exemplo, o apoio a governos estrangeiros favoráveis à atuação de grandes empresas em seu território, tal como sinalizado pelo suporte oferecido ao presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quando deposto, visando amenizar a crise boliviana de 2003, que manteve seu vice (Carlos Mesa) no poder, o que evitaria a eclosão de movimentos sociais e setores políticos radicais que se opusessem a esse tipo de política (LUCE, 2007, p.47).

As políticas de financiamento do BNDES nos últimos anos têm proporcionado impulso à internacionalização de empresas brasileiras, não apenas por meio das atividades relacionadas à exportação, mas também por suas legislações e projetos voltados à atuação no exterior. Formalizada pelo último Estatuto Social do banco, e promulgada pelo Decreto nº 4.418 de 2002, a proposta de investimento externo direto (IED) prevê a liberação de valores atrelados à promoção das exportações, atividade central almejada pelo banco até então. A disposição foi sutilmente alterada pelo Decreto nº 6.322 de 2007, que

permitiria a concessão de investimentos para empresas aturem no exterior, com a contrapartida de proporcionarem o desenvolvimento social do Brasil, alinhando suas políticas àquelas construídas e fortalecidas pelos governos federais vigentes (CAMPIELO E PESAVENTO, 2013).

Ainda em 2003 foi constituído pelo banco um Grupo de Trabalho (GT) para aprofundar o tema da internacionalização de empresas nacionais, o que ofereceu suporte para a formação da Área Internacional do BNDES (AINT) em 2008, e suas representações internacionais em Montevidéu<sup>40</sup> e em Londres.

Em 2005 foi assinado um acordo entre o BNDES e a Corporação Andina de Fomento (CAF), e em 2006 com o *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (Fontplata) e o *Banco de la República Oriental del Uruguay*, onde são acertados planos de cooperação entre as instituições. Os endossos do novo Estatuto Social do banco inclusive prevêm a alocação de recursos para apoio técnico e financeiro, bem como para a estruturação de projetos com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do País e sua integração à América Latina<sup>41</sup>.

Campielo e Pesavento (2003) chamam a atenção ainda para a intensificação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), mecanismo técnico criado pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que consiste em um sistema de compensações multilateral nos quais participam bancos centrais de 12 países da América Latina. Sua utilização facilita a atuação em outros territórios da região, especialmente nos setores industriais, de comércio e serviços; que diferentemente do setor primário, recebem a atenção dos investimentos.

Além disso, os autores apontam o vertiginoso crescimento do financiamento do setor de obras de infraestrutura, especialmente a partir de 2003, quando o banco amplia sua área de atuação não apenas ao subcontinente, mas a toda América Latina e a África. O valor médio de financiamento entre 1998 e 2002 era de US\$ 65 milhões, chegando, em 2010, a US\$ 617 apenas para a América do Sul. Cerca de 9% de seus recursos destinados à exportação são encaminhados às obras de

---

<sup>40</sup> Importante destacar que a capital uruguaia é sede da Secretaria do MERCOSUL e da Secretária-geral da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

<sup>41</sup> Redação dos itens II, V, VI e VII dada pelo Decreto nº 6.322, de 21 de dezembro de 2007, que inclui pontos no Estatuto Social do banco.

infraestrutura, além do material consumido, que muitas vezes são produzidos por empresas brasileiras.

A participação dessas empresas brasileiras – e dos montantes oriundos do BNDES para obras voltadas ao crescimento sul-americano – é fortalecida e institucionalizada a partir da constituição da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), projeto que propõe impulsionar as economias dos doze países do sul americanos por meio de obras que amparem a produção e distribuição industrial a novos mercados – em especial ao mercado asiático. O projeto é sustentado por quatro eixos que se complementam no sentido de oferecer suporte à expansão das economias do subcontinente: infraestrutura, transporte, energia e comunicações.

Não apenas o projeto de integração física, mas os demais acordos estabelecidos para o fomento da integração regional contam com apoio governamental. No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores tem desempenhado o papel de agregador de demandas, e solucionador de conflitos e entraves causados pelas evidentes assimetrias políticas e econômicas entre os países envolvidos<sup>42</sup>.

Também o Ministério de Minas e Energia (MME) – um dos Ministérios mais estratégicos para o Estado brasileiro – apoia a atuação dos setores econômicos na área. Para além da regulação dos serviços de energia, função diluída entre os Ministérios e as Agências reguladoras (autarquias a eles vinculadas), o MME se ocupa de estudos, pesquisas, projetos e políticas nacionais nos diversos ramos ligados aos recursos minerais e energia. Participa inclusive do Conselho Energético da América do Sul – formado em 2007, juntamente à constituição da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) –, que, por meio do Grupo de Especialistas em Energia, formula políticas de integração energética para o subcontinente<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> A análise da atuação do Ministério das Relações Exteriores será aprofundada no Capítulo III, onde serão discutidas as formações dos acordos de integração regional na América do Sul dos quais o Estado brasileiro participa, bem como seus entraves, conflitos e desdobramentos.

<sup>43</sup> São elas: Estratégia Energética Sul-Americana; Plano de Ação para a Integração Energética; e Estrutura do Tratado Energético, formuladas pelo Grupo de Especialistas em Energia e aprovados pelo Conselho Energético em 2008. Cf.: [mme.gov.br/mme/menu/assuntos\\_internacionais/unasul.html](http://mme.gov.br/mme/menu/assuntos_internacionais/unasul.html)

Após oscilações em relação às suas atribuições - e até mesmo existência<sup>44</sup>, na década de 1990 -, o Ministério passa a contar a partir de 2004 com secretarias específicas para oferecer subsídios às suas políticas nos diversos ramos ligados a energia e mineração. A Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG) é formada com a finalidade de propor políticas públicas e planejamento para o setor, bem como medidas para acomodar as demandas ambientais, de abastecimento, planejamento e incentivo aos negócios.

As ações de elaboração de políticas, suporte jurídico, financeiro e institucional, realizadas por órgãos governamentais desse porte, se integram e reforçam os interesses da Petrobras de impulsionar seus negócios. Para analisar os dados e metas da Petrobras, são utilizados os documentos apresentados referentes ao planejamento estratégico e plano de negócios da empresa (planejamento a longo e médio prazo, respectivamente), disponíveis em seu sítio eletrônico.

De acordo com o Plano Estratégico Petrobras 2020 e Plano de Negócios 2008–2012, ambos presentes em documento publicado em agosto de 2007, a empresa declara que “mantém as metas agressivas de crescimento da Companhia e reforça os desafios nos mercados de gás natural e biocombustíveis”.

O Plano Estratégico 2020, responsável por delinear a missão, a visão, as estratégias e objetivos corporativos da companhia para o período, propõe ainda a ampliação da imagem da Petrobras de uma empresa líder na América Latina para uma das cinco maiores empresas integradas de energia do mundo, e mantém a estratégia de expandir sua produção, ao mesmo tempo em que conserva as preocupações com o meio ambiente, a formulação de tecnologias limpas, a responsabilidade social, valorização de seus recursos humanos e a disciplina de capital.

O plano aponta também investimentos de US\$ 112,4 bilhões até 2012, distribuídos em 87% (US\$ 97,4 bilhões) no Brasil e 13% (US\$ 15,0 bilhões) no exterior, que representa, ao todo, um aumento de 29% em relação ao Plano anterior. A estimativa de aumento de produção total da empresa (que considera a produção doméstica e a exterior), é de passar de 3.494.000 barris diários em 2012 para 4.153.000 barris de óleo equivalente por dia (boed) em 2015.

Para garantir a continuidade do seu processo de expansão, a empresa apresentou, em edição do fato relevante datada de março de

---

<sup>44</sup> O MME ficou extinto entre os anos de 1990 e 1992, incorporado ao recém-criado Ministério da Infraestrutura, mas volta a ter autonomia como ente da administração direta por meio da Lei nº 8.422 de 1992.

2013, a finalidade de seu programa de desinvestimento, que tinha como meta arrecadar cerca de 9,9 bilhões de dólares que estariam disponíveis para serem aplicados em outras frentes da empresa. O recurso seria obtido por meio da venda de seus ativos, localizados no Brasil e no exterior. O caso da venda de sua parte da argentina PESA gerou grande polêmica, com base em acusações de que suas ações estariam sendo vendidas a preços irrisórios<sup>45</sup>.

Este e outros tipos de matérias frequentemente são veiculados nos principais meios de comunicação do país, sobretudo naqueles especialistas em gestão e economia. É comum encontrar o sinônimo “estatal” para se referir à empresa, quando surgem matérias questionando suas decisões,.

O sentido desse destaque é para o fato de que o termo “estatal” aparece, nesses casos, com uso pejorativo, de acusação de que a empresa estaria tomada pelas vontades governamentais – o que embaralha a ideia de políticas econômicas com os interesses políticos partidários –, como se elas fossem uníssonas, ao mesmo tempo em que não é questionada sobre a participação ilimitada, nos mais diversos cargos (como já foi apresentado) de agentes oriundos da iniciativa privada, e sem que sejam avaliados os interesses e ligações presentes.

Apesar de alguns recuos apontados nas estimativas da empresa em seu plano de metas para 2030, especialmente em relação aos biocombustíveis e interdependência de mercados emergentes – o documento leva em consideração os efeitos da crise econômica mundial ocorrida em 2008 (ano seguinte ao planejamento anterior) – a perspectiva para os próximos anos mantém o padrão de crescimento e expansão internacional. A confirmação, regulação e exploração das reservas na camada pré-sal<sup>46</sup> sustenta esses padrões de crescimento e garante a chamada disciplina de capital, comprometimento da empresa em relação a seu público da adequada alocação de seus recursos, o que remete à preocupação da empresa com a estabilidade institucional.

---

<sup>45</sup> Em 1º de abril de 2013, a revista *Época* publicou uma reportagem investigativa intitulada “O feirão da Petrobras”, na qual apresentava documentos que indicavam vendas irregulares de ativos da empresa na Argentina, que estariam agora sob controle de atores ligado ao governo Kirchner. De acordo com a matéria, essas informações evidenciavam a forte intervenção na “estatal”, o que prejudicaria a sua atuação como empresa.

<sup>46</sup> Os investimentos previstos para a área do pré-sal, no período entre 2014-2018 são de US\$ 82 milhões, que correspondem a 60% do total a ser aplicado.

São mantidas também as expectativas de crescimento na área internacional, reforçadas pelo longo processo de internacionalização da empresa, que desde a década de 1970 busca novos parceiros comerciais ao redor do planeta.

Essas parcerias, no entanto, nem sempre são harmoniosas, vistos os casos que vêm sendo registrados de impasses entre a Petrobras e governos, movimentos sociais, ambientais, que não aparecem nos grandes veículos de comunicação. Exemplos dessas contendas na região foram reformas nas legislações equatoriana e boliviana de hidrocarbonetos em 2006, que desencadearam uma série de negociações por parte da empresa, para reverter as decisões, de modo a garantir a manutenção de sua participação nesses mercados, que havia sido drasticamente reduzida.

Além disso, a participação do Brasil em acordos regionais que privilegiam grandes empresas – multinacionais brasileiras, especialmente – reflete as assimetrias presentes entre os Estados nacionais sul-americanos e suas respectivas economias. Essa atuação conjunta entre a Petrobras e o governo brasileiro, em torno de políticas comuns, tem despertado alguns questionamentos sobre sua postura – muitas vezes considerada agressiva – no sentido de desconsiderar aspectos culturais e sociais nesses espaços –, em busca de novos mercados e oportunidades.

A dissertação analisa a atual configuração da empresa, tendo como recorte temporal a transição governamental de 2003, levando em consideração as transformações da participação do governo federal na economia, nas gestões executadas nesse período, marcada pela atuação em projetos de integração regional e fortalecimento do empresariado nacional, com uma postura que remete as políticas nacional-desenvolvimentistas implementadas entre as décadas de 1930 e 1980.

As políticas denominadas neodesenvolvimentistas, abordadas no próximo capítulo, se caracterizam pelo fortalecimento das empresas brasileiras via subsídios do BNDES e intensificação dos projetos de integração regional, com participação ativa do Estado brasileiro, abordadas no capítulo III.

## **2. CAPÍTULO II: A SAGA DESENVOLVIMENTISTA: SUBDESENVOLVIMENTO, DEPENDÊNCIA E NEODESENVOLVIMENTISMO**

### **2.1 SUBDESENVOLVIMENTO E DEPENDÊNCIA**

O recorte histórico da análise sobre a intensificação da participação da Petrobras em projetos de integração regional foi definido como o ano de 2003, pelo fato de marcar a transição governamental em nível federal no Brasil.

A saída de um governo caracterizado pela redução do papel do Estado – evidenciado pelas reformas empreendidas ao longo da década de 1990 –, e entrada da oposição, simbolizada por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores sinalizou mudanças em relação à atuação do Estado nas atividades econômicas e o fortalecimento das ações de integração regional via implementação e consolidação de acordos, projetos e convênios, que envolvem instituições públicas – burocráticas e de fomento – e organizações privadas, especialmente ligadas a ao setor de infraestrutura.

Os Governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-atualidade) mantiveram-se alinhados no sentido de impulsionar a indústria nacional, via empréstimos do BNDES e compras governamentais. As empresas estatais também vêm sendo fortalecidas pelas políticas de ampliação das empresas nacionais e inserção regional.

Boito Jr (2013a, p. 93-94) destaca que a transição da chefia do Ministério da Fazenda em 2006, de Antônio Palocci para Guido Mantega, foi bem recebida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), já que a mudança de uma gestão “monetarista” para uma gestão “desenvolvimentista” poderia trazer inúmeras vantagens, inclusive a redução da taxa de juros.

Esse processo de ampliação das relações comerciais e políticas regionais oferece suporte ao posicionamento de expansão dos negócios por parte da Petrobras, que tem investido em novos setores e na ampliação de sua capacidade de produção, dentro e fora do país.

A própria formação da empresa está relacionada à possibilidade de superar o subdesenvolvimento do país, por meio da exploração de um recurso natural, que poderia alavancar a produção industrial e assim impulsionar a economia brasileira. A constituição da Petrobras acompanha um processo de estabelecimento de empresas por parte do Estado justificadas pela necessidade de produção para o consumo do mercado interno.

A condição brasileira de subdesenvolvimento vem sendo, por muitas décadas, discutida e diagnosticada a partir de análises sobre suas causas e possíveis desdobramentos. Para Prado Junior (1972), a formação histórica do país explica essa situação, por meio de seu processo de colonização, baseada no modelo de exploração que entendia a colônia como uma fonte de recursos naturais, não incorporando o país



no desenvolvimento econômico das economias já inseridas no mercado mundial. Prado Junior argumenta que o modelo de exploração orientou o “sentido” da colonização que era empreendida no país que, diferentemente das colônias de povoamento, estava fadada a permanecer à margem do desenvolvimento econômico mundial.

Oliveira (2003a, p. 32-33) acrescenta que, além de herança histórica, o subdesenvolvimento é “‘produto’ da expansão do capitalismo”; onde a dualidade entre os setores denominados “modernos” e os “atrasados” tornam-se complementares e alimentam essa dinâmica.

Com o objetivo de solucionar os entraves práticos ao desenvolvimento econômico latino-americano, foi constituída em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – formada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – como comissão provisória para empreender uma base institucional que propiciasse condições de desenvolvimento para os países da região, e que deveria ter a duração de apenas três anos<sup>47</sup>.

A comissão foi formada com o intuito de elaborar uma análise da situação econômica da América Latina e de sua relação com outros mercados mundiais, devendo identificar os obstáculos à modernização da região. A Teoria do Desenvolvimento é adotada como norteadora de suas atividades. Seus projetos defendem a provisão de infraestrutura e expansão industrial por parte dos Estados, para que os países da região alcancem o grau de desenvolvimento dos países industrializados, o que não leva em consideração as peculiaridades do processo histórico de acumulação e a condição de exploração sofrida pelos países latino-americanos<sup>48</sup> (DUARTE, GRACIOLLI, 2011).

A CEPAL propunha a aceleração dos processos de industrialização nos países subdesenvolvidos por meio da justificativa de que os retornos advindos da indústria eram muito mais rentáveis do que aqueles provenientes da agricultura de uma forma geral, e a partir daí, poderiam eliminar problemas sociais. Da mesma forma, defendia que os setores industrial e agrícola deveriam se aproximar em relação a

---

<sup>47</sup> A comissão, no entanto, permanece até hoje na formulação de estudos sobre a conjuntura e possibilidades regionais no tocante ao desenvolvimento econômico da região.

<sup>48</sup> Importante lembrar que a CEPAL desenvolveu pesquisas e reflexões sobre o desenvolvimento latino-americano. Assim, as críticas em relação às suas propostas orientam-se no sentido das divergências em relação à sua leitura. Para maior aprofundamento do tema, sugere-se SUNKEL E PAZ (1970).

seus investimentos e oportunidades para que houvesse uma relação simétrica entre eles, alinhando-se assim às trajetórias dos países do chamado primeiro mundo.

Para Duarte e Graciolli (2011), a Teoria do Desenvolvimento era estruturada “a partir da superação do domínio colonial, do surgimento de novas nações e do advento de burguesias locais desejosas de expandir sua participação na economia mundial” (2011, p. 01), orientada pelo entendimento do desenvolvimento enquanto um continuum evolutivo, onde todos os países poderiam participar desde que alcançassem os requisitos por meio do esforço e modernização das condições econômicas, sociais, institucionais e ideológicas. Assim:

pelo fato de desenvolvimento e subdesenvolvimento serem considerados apenas como aspectos distintos da mesma realidade, só poderiam ser distinguidos no âmbito quantitativo – ou seja, através da utilização de uma série de indicadores, que naquele momento eram os únicos critérios adequados para situar as economias em distintos pontos da “escala evolutiva” – sem dar maior importância aos aspectos estruturais, que certamente eram os responsáveis por fundamentar tais desigualdades. (2011, p. 02)

Por essa lógica, sob o aspecto qualitativo, desenvolvimento e subdesenvolvimento são processos análogos, o que afastava a possibilidade de pensar soluções para os problemas da periferia, resultantes do padrão de desenvolvimento vigente, que se utiliza da exploração da força de trabalho e da concentração e centralização do capital para alimentar-se. O objetivo era apresentar às nações latino-americanas os “rumos certos” para o alcance desse modelo de desenvolvimento. (DUARTE, GRACIOLLI, 2011)

Celso Furtado, economista paraibano, passa integrar a CEPAL em 1949, participando do exercício de interpretar e explicar as causas e a dinâmica do atraso brasileiro, e a ausência do desenvolvimento econômico. Assim, aprofunda-se na busca por respostas para os problemas econômicos e sociais que decorriam dessa conjuntura e torna-se o principal representante brasileiro da comissão<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> De forma geral, um dos membros de maior destaque na Cepal foi Raul Prebisch, economista argentino, profundo conhecedor do setor agrícola de seu país.

Entre os anos de 1952 e 1954, Furtado dirigiu o Grupo Misto BNDE – CEPAL, que formulou o Programa de Metas, implementado pelo governo de Juscelino Kubitschek, entre os anos de 1956 e 1960, e promoveu amplas e profundas transformações na economia brasileira.

O período é marcado pela conjugação entre a formação de novas empresas, devido aos desdobramentos dos setores já ativos, e pela formação de agências e outras instituições de fomento – como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, o BNDE<sup>50</sup>, e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia, SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE<sup>51</sup> –, que, além de atuarem nos setores considerados estratégicos, direcionavam também ações a áreas em que eram observadas defasagens no processo de industrialização e dinamização da economia.

Apesar das críticas direcionadas ao trabalho de Furtado, devido ao seu alinhamento com o pensamento estruturalista cepalino, o autor tem, segundo Oliveira (2003a), o indiscutível mérito de pensar a periferia a partir dela mesma, contradizendo a tendência de transpor teorias hegemônicas para a interpretação do desenvolvimento desigual, como a teoria das vantagens comparativas desenvolvidas pelo economista inglês David Ricardo – ícone do pensamento liberal clássico –, que defende a tendência ao equilíbrio, desde que cada país se dedique às especificidades, vocações “naturais” desenvolvidas de sua economia<sup>52</sup>.

A reflexão e análise crítica dos problemas e especificidades da periferia, um dos legados de Celso Furtado, ofereceram suporte à formação e consolidação da chamada teoria da dependência, corrente que se opunha ao pensamento cepalino e a sua Teoria do Desenvolvimento.

---

<sup>50</sup> Segundo o próprio BNDES, “devido a integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento”, passa em 1982 a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Disponível:

[bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/historia.html](http://bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html)

<sup>51</sup> Como superintendente da SUDENE, Furtado lutou pelas demandas da região nordeste, historicamente carente de recursos, defendendo a formação de escolas superiores acessíveis a diversos setores sociais, a autonomia de recursos e gestão da SUDENE, assim como a tentativa de impedimento da chamada “indústria da seca”, apropriação privada de recursos públicos para reparar os danos causados pelo fenômeno.

<sup>52</sup> Postura compartilhada pela Cepal, como um todo.

A Teoria da Dependência compreende um conjunto de interpretações que busca entendimentos para o status do desenvolvimento na América Latina, especialmente entre as décadas de 1930 e 1960, e emerge justamente devido ao desgaste da Teoria do Desenvolvimento. Consiste em uma formulação teórica construída para analisar e propor alternativas aos países de economias subdesenvolvidas, levando em consideração seu processo histórico, conjuntura política – disputa entre elites, e até mesmo seus acordos – realizando essa reflexão diante de diversos contextos de subdesenvolvimento.

Entre os principais expoentes da teoria da dependência, pode-se destacar, por um lado, Fernando Henrique Cardoso<sup>53</sup> e Enzo Falletto, representantes da corrente weberiana, que analisa a dependência “a partir das estruturas de dominação, sendo que apenas por seu intermédio se compreende a luta de classes” (MARTINS, VALENCIA, 2001), e, em contraposição, Ruy Mauro Marini – seu principal pensador –, Theotônio dos Santos, e outros autores que abordaram a questão em suas obras, como Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira<sup>54</sup>, constituem a corrente marxista, que analisa a construção e reprodução da dependência sob uma perspectiva crítica em relação ao processo de acumulação, à superexploração do trabalho e ao nacional-desenvolvimentismo.

Em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, obra escrita entre 1966 e 1967, Fernando Henrique Cardoso, e seu parceiro chileno, Enzo Falletto (1975) propõem uma análise que conjugue economia e política para compreender os caminhos percorridos pelas economias latino-americanas – o que demanda o uso do termo economia política – e assim pensar no fortalecimento e modernização do Estado,

---

<sup>53</sup> Apesar de atuar fortemente na discussão sobre a dependência, suas nuances e desdobramentos, Fernando Henrique Cardoso defende que a Teoria da Dependência não pode ser considerada uma teoria, pois se trata de uma análise da formação e continuidade da teoria do capital. Essas interpretações ganham espaço por formarem um novo quadro político e econômico, que difere da situação colonial, e necessita, portanto de entendimentos precisos. Informação obtida em entrevista concedida a alunos do Colégio Acaia Sagarana, de São Paulo, em 02 de outubro de 2012. Cf.: <http://ifhc.org.br/galeria-video/1042/>

<sup>54</sup> Apesar de nos concentrarmos nas obras de Ruy Mauro Marini, Francisco de Oliveira e Florestan Fernandes, é impossível não destacar dentro da perspectiva marxista da teoria da dependência as contribuições de autores como Vânia Bambirra, Andre Gunder Frank, Samir Amin, entre outros; que elaboraram reflexões sobre a conjuntura brasileira e as imbricações da relação centro-periferia.

juntamente com tentativas de fortalecer os mercados internos e organizar os centros nacionais de discussão.

Por meio de uma análise histórica e conjuntural, que visualize fatores externos e internos, Cardoso e Faletto questionam o dualismo moderno/atrasado empregado para pensar nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, alegando que existem mais diferenças e fatores presentes nessa situação, como as disputas, aproximações e acordos entre as elites nacionais.

Como solução, defendem a formação de um mercado interno fortalecido, que pode ocorrer a partir da união de grupos nacionais – com a participação cada vez maior das frações das classes médias urbanas e das burguesias industriais, além das oligarquias tradicionais – associadas ao capital privado estrangeiro. Os autores destacam o papel do “Estado-empresário”, que passa de apoiador dos setores agroexportadores, a fomentador de infraestrutura no setor elétrico, energético, siderúrgico, entre outros<sup>55</sup>.

Nessa lógica, para a realização dessa “transição”, o Estado precisa assegurar características que garantam a eficiência desse leque de empresas e instituições por ele formado, devido, entre outros fatores à ausência de poder de decisão das elites industriais e agrícolas brasileira. Admitem, por isso, a necessidade de um Estado populista para conter os descontentamentos políticos e garantir a regulação dos setores econômicos mais fortemente organizados.

Para Cardoso e Faletto (1975), o modelo econômico anterior estava deteriorado e o setor capitalista pouco desenvolvido, pois não haviam acumulado o suficiente para promover mudanças e resoluções necessárias; por isso, nesse caso, a necessidade de emergência do que denominam “dirigismo estatal”. O atrelamento ao mercado externo também se faz necessário para que haja acumulação de capitais e tecnologia, reconhecendo, dessa forma, o caráter dependente das nações latino-americanas.

Assim como para a perspectiva marxista da dependência, para a perspectiva weberiana, o fracasso do processo de substituição de importações, do projeto nacional-desenvolvimentista e o da teoria do desenvolvimento impulsiona a elaboração de alternativas para o desenvolvimento das nações da região.

A opção pela “versão da interdependência”, ou “versão do capitalismo dependente-associado”, apresentada pelos autores é

---

<sup>55</sup> O sistema bancário, segundo os autores, passaria então a atuar como articulador entre os setores industriais e exportadores.

justificada pelo fato de a dependência ser, em si mesma, um componente estrutural do capitalismo, em especial na forma como este se desenvolve na periferia do sistema. Diferentemente das economias de enclave, em que as atividades econômicas orbitam em torno de uma determinada atividade que não acomoda demandas do mercado interno, as economias periféricas, de acordo com a leitura da obra de Cardoso e Faletto, se constituem por meio da:

organização das relações político-sociais dos grupos internos, e da articulação destes à dinâmica dos centros hegemônicos, que poderia-se produzir políticas que efetivamente se aproveitassem das novas oportunidades de desenvolvimento econômico. Tais oportunidades se dariam através da conjugação entre capital nacional privado, capital internacional e Estado, sendo que a conjugação desses daria à economia latino-americana uma tal margem de internacionalização que a colocaria nos rumos certos do desenvolvimento. (DUARTE, GRACIOLLI, 2011, p. 05)

Em *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina* (1981), Florestan Fernandes aponta as assimetrias no processo de acumulação entre os países periféricos e as nações desenvolvidas na formação econômica mundial, onde as economias centrais “sorvem a periferia em seu processo de evolução”, por utilizarem recursos de países que não se encontram no mesmo patamar de desenvolvimento econômico e político, o que representa, a partir da crise do modelo colonial na América Latina, um processo “neocolonial”.

Para o autor, o processo de modernização e industrialização nos países da América Latina relaciona-se com as condições materiais e culturais existentes, questões políticas, sociais, e econômicas que podem se constituir como obstáculos reais à implantação do modelo que pretende se estabelecer de forma direta e continuada. Essa realidade estrutural, segundo Fernandes não pode ser superada pela simples importação de ideias, instituições, técnicas, culturas, religiões ou valores sociais, ou seja, as premissas históricas e as bases socioeconômicas não podem ser modificadas ou substituídas, resultando numa diferenciação dos níveis de desenvolvimento entre os países que participam da formação desse processo e aqueles que apenas o recebem ou de alguma

forma lhe são impostos, constituindo assim uma dinâmica centro-periferia.

Essa formação, que não confere autonomia às nações periféricas, compõe uma relação desigual, caracterizando o que Fernandes denomina como modernização originária e modernização secundária, que se articulam de forma a constituir uma dinâmica em que a primeira se beneficia da fragilidade da segunda. A modernização originária compreende “o desenvolvimento econômico e o progresso dos núcleos civilizatórios centrais”, que atendendo às próprias necessidades, envolvem as nações periféricas em suas práticas, constituindo dessa forma, a modernização secundária.

As influências externas que promovem a modernização secundária provocam uma “mudança desencadeada e controlada de fora” nas nações subdesenvolvidas, impõem e reforçam essa mesma dependência econômica, internalizando conceitos e valores da “metrópole”, não correspondentes com a realidade das “colônias”.

A partir da análise da trajetória do Estado brasileiro, o autor aponta várias características desse projeto dependente – que, segundo Fernandes, reverberam na atrofia da soberania nacional – em que o raio de mudança é circunscrito e limitado segundo critérios externos, controlados – e que pode ser verificada “nas matrizes das corporações gigantes, nas organizações financeiras, culturais e políticas das nações hegemônicas e nas mãos de suas elites políticas, dirigentes dos estados capitalistas” (FERNANDES, 1981).

Em relação ao controle externo da economia brasileira, Francisco de Oliveira em sua “Crítica à Razão Dualista” (2003a)<sup>56</sup>, discute que não se pode deixar de levar em consideração a necessidade de atender aos interesses de uma elite local não apenas no Brasil, mas em toda América Latina. Para Oliveira, a relação aparentemente antagônica entre a agricultura e o setor industrial constituía uma relação de complementaridade, que proporcionou o desenvolvimento industrial ao mesmo tempo em que atendia as demandas dos grupos agroexportadores, por meio da exploração da força de trabalho e formação de um exército de reserva, bem como pela garantia de abastecimento de produtos básicos, que ofereciam suporte à indústria de manufaturas.

---

<sup>56</sup> A obra que reúne “A Crítica à Razão Dualista” e “O ornitorrinco” foi editada no ano de 2003, pela Boitempo. O texto referenciado, no entanto, de Francisco de Oliveira (1972) foi publicado primeiramente nos Estudos CEBRAP n.2.

Além disso, o autor destaca que as discussões referentes às políticas econômicas geralmente levam em conta apenas aspectos econométricos, sem dar importância ao fato de que os problemas trazidos pelo modelo de desenvolvimento têm relação com questões sociais e políticas. De acordo com Oliveira, as discussões em torno da industrialização colocam também à margem importantes questões como “a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil?”, e que, ainda sob argumentos e conceitos amplos como “desenvolvimento autossustentado”, “internalização do centro de decisões”, “integração nacional”, “planejamento”, “interesse nacional”, e “desenvolvimentismo”, esvaziam e desviam as atenções teóricas e políticas dos debates e ações realizadas (2003a, p 34).

Ruy Mauro Marini, símbolo da teoria marxista da dependência, realiza uma análise crítica da subordinação latino-americana ao mercado mundial, especialmente às nações desenvolvidas e, como consequência, sua postura de atração de investimentos e a superexploração da força de trabalho, garantindo assim, a manutenção de lucro e o processo de acumulação. Para o autor, os regimes militares – com o apoio de setores das classes médias<sup>57</sup> – ajudaram a assentar e ajustar esse processo, de forma que estivessem adequados ao modelo econômico da potência imperialista – representada ali pelos Estados Unidos –, evitando insurgências por parte de movimentos sociais e políticos.

Em relação às articulações das frações das burguesias latino-americanas, as análises de Marini, Cardoso e Faletto convergem no sentido de verificarem a formação de alianças e disputas internas entre elites nacionais como catalisadores da dependência, que se fortalece na região por meio do alinhamento ao mercado externo – seja como mercado consumidor de matérias primas, fornecedor de equipamentos ou parceiro comercial. Divergem<sup>58</sup>, no entanto, sobre o entendimento

---

<sup>57</sup> Marini destaca as dificuldades na identificação de classes – de acordo com a perspectiva marxista – sobretudo por conta dos conflitos intraburgueses.

<sup>58</sup> É importante apontar que enquanto os trabalhos de Cardoso e Faletto, bem como os de José Serra e Maria da Conceição Tavares eram reconhecidos no Brasil, a obra de Marini – que ficou exilado no Chile e no México entre 1965 e 1985 – não ocupava a mesma dimensão no país, apesar de seu reconhecimento em outros países da América Latina. Nas discussões travadas por José Serra e Fernando Henrique Cardoso em relação ao trabalho de Marini, muitas das réplicas não eram publicas no país. Uma de suas obras mais importantes, *Subdesenvolvimento e Revolução*, de 1969, só ganha edição brasileira em 2012. Para mais detalhes sobre o debate entre os autores e as assimetrias ali presentes,



dos entraves e caminhos para uma possível superação. Enquanto Cardoso e Faletto apontam a associação ao mercado internacional como uma oportunidade de desenvolvimento dos países latino-americanos, Marini propõe a ruptura dessa “formação monstruosa que é o capitalismo dependente” (MARINI, SADER, 2000, p. 15)..

Marini argumenta que é por meio da expansão comercial iniciada no século XVI, marcada pelo começo da sob influência política e econômica da Inglaterra, que os países da América Latina tornam-se fornecedores de matérias-primas e consumidores de produtos industrializados, onde é consolidada a dinâmica em que os países da região deixam de estabelecer relações entre si e passam a se articular diretamente com a metrópole inglesa (MARINI, SADER, 2000):

É a partir desse momento que as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se inserem em uma estrutura definida: a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvidas. (MARINI, SADER, 2000, p.18).

Para uma formação capitalista *sui generis* como a latino-americana, o autor propõe uma análise específica que entenda seu papel na dinâmica da dependência, que se estabelece especialmente por meio da superexploração da força de trabalho. Se nas economias altamente industrializadas, a extração de mais-valia ocorre via aumento da capacidade produtiva e incremento da produção – mais-valia relativa –, auxiliadas pela oferta de alimentos – advinda, sobretudo da América Latina, e que favorece o barateamento da composição salarial –, no caso

das economias periféricas, essa extração ocorre basicamente pelo uso extensivo e intensivo da força de trabalho, que caracteriza a superexploração, um dos pilares da dependência.

Assim, as perdas decorrentes da troca desigual no comércio internacional entre matérias primas e produtos manufaturados, ao invés de serem compensadas pelo aumento da capacidade produtiva, que envolve custos de realização, recai sobre o trabalhador por meio da intensificação da mais-valia absoluta, apontando para o entendimento de que não se trata apenas de uma troca entre nações, mas da “apropriação de uma mais-valia que é gerada mediante a exploração do trabalho no interior de cada nação” (MARINI, SADER, 2000, p. 20).

Sob essa lógica, ao iniciar seu processo de industrialização, a América Latina segue a partir das bases criadas pela economia de exportação, pelo intercâmbio desigual, pela extrema exploração do trabalho, que irão reverberar nas características, problemas e tendências da economia industrial latino-americana. O processo ocorre sob condições distintas daquelas presentes na chamada “economia capitalista clássica” – onde Marini destaca que a demanda por melhores salários amplia o mercado consumidor de maneira que o capital circule com maior fluidez. Na América Latina, a superexploração do trabalho não permite um consumo fortalecido a ponto de impulsionar a indústria, o que só acontece por razões externas.

O fato de essas economias terem seu processo de industrialização voltado apenas ao atendimento de uma demanda pré-existente não permitiu uma mudança qualitativa em seu desenvolvimento econômico. Países como Argentina, México e Brasil – onde a indústria teve peso no rol das atividades econômicas – permanecerem submetidos às trajetórias externas, consolidando uma nova formação de divisão internacional do trabalho, em que lhes caberia a produção e a exportação de bens primários – até o momento em que é necessário substituir as importações por conta da crise da economia de mercado mundial, e do período entre guerras, onde “o eixo de acumulação se desloca para a indústria, dando origem à moderna economia industrial que prevalece na região”. (MARINI, SADER, 2000, p. 21).

Para analisar a ambígua posição de países subdesenvolvidos que exercem hegemonia regional, como o Brasil, Marini utiliza a categoria subimperialismo, caracterizada pelo reposicionamento de países no contexto da nova divisão internacional do trabalho, a partir da emergência de subcentros alinhados à dinâmica de acumulação como o

caso brasileiro<sup>59</sup>. Em *Dialética da Dependência*, obra elaborada em 1973, delineia o subimperialismo da seguinte forma:

Limitar-nos-emos a indicar que, em sua dimensão mais ampla, o subimperialismo não é um fenômeno especificamente brasileiro nem corresponde a uma anomalia na evolução do capitalismo dependente. É certo que são as condições próprias da economia brasileira que lhe permitiram levar bem adiante a sua industrialização e criar inclusive uma indústria pesada, assim como as condições que caracterizam a sua sociedade política, cujas contradições têm dado origem a um Estado militarista de tipo prussiano, as que levaram o Brasil ao subimperialismo, mas não é menos certo que esse não é nada mais do que uma forma particular que assume a economia industrial que se desenvolve no marco do capitalismo dependente. Na Argentina ou em El Salvador, no México, Chile, Peru, a dialética do desenvolvimento capitalista dependente não é essencialmente distinta da que procuramos analisar aqui, em seus traços mais gerais.

Providas de peculiaridades em relação aos demais países subdesenvolvidos, as nações subimperialistas passariam a atuar como intermediários entre o centro hegemônico, representado nesse momento pelos Estados Unidos, e os demais países periféricos da região. Um maior desenvolvimento econômico por meio da acumulação baseada em um processo de industrialização tardia – com maquinário obsoleto – e superexploração do trabalho, somado ao alinhamento político com o centro hegemônico possibilitam, segundo Marini, o exercício de influência desses países sobre seus vizinhos.

Como forma de justificar a realização do subimperialismo, Marini desenvolve a ideia de cooperação antagônica, relação onde o país subimperialista apoia algumas ações da economia central ao qual está alinhado, e ao mesmo tempo em que o confronta em benefício de seus interesses e manutenção da sua hegemonia regional, não sendo apenas mero fio condutor dos interesses imperialistas.

---

<sup>59</sup> O autor lembra que outro exemplo seria a Argentina que disputa historicamente a hegemonia na região com o Brasil.

O autor analisa a postura do Estado brasileiro entre as décadas de 1950 e 1960, e suas práticas subimperialistas de manter a hegemonia regional, utilizando-se da vulnerabilidade econômica de seus vizinhos, já que, mesmo subordinado à dependência e à dinâmica global imposta pelos grandes centros, possui relativa autonomia devido ao seu processo de industrialização, constituindo-se como subcentro político e econômico.

É importante destacar a relevância do período da ditadura civil-militar, em que o fortalecimento da economia manteve-se como prioridade promovendo uma política concentradora e fortemente submetida às oscilações e acelerações impostas pelo capitalismo internacional, o que reforçava o atrelamento e a dependência ao mercado externo.

Apesar da qualidade das análises e discussões entre as vertentes das teorias da dependência, a condição de subdesenvolvimento não foi superada ou rompida, e sim, ironicamente reforçada pelos processos de “enxugamento” do Estado e de abertura comercial promovidos pela reforma do aparelho do Estado brasileiro, ocorrida ao longo da década de 1990, efeito das recomendações do chamado Consenso de Washington, encontro de líderes mundiais ocorrido em 1989 que resultou um conjunto de recomendações aos países subdesenvolvidos para, a princípio combater a crise fiscal e promover o crescimento econômico, combinado com a redução da atuação direta do Estado, corte dos “gastos públicos”, abertura comercial e privatização de empresas e outros bens estatais – como estradas e portos.

## 2.2 NEODESENVOLVIMENTISMO: POLÊMICA E DIRECIONAMENTOS

As discussões travadas pelas teorias da dependência influenciaram a formulação de políticas econômicas no período denominado desenvolvimentista, compreendido entre as décadas de 1930 e 1980, quando o Estado brasileiro impulsionou a economia nacional via provisão de infraestrutura, provisão de ampla indústria de base, financiamento para empresas nacionais, recepção de grandes grupos econômicos internacionais, com o intuito de fortalecer a indústria nacional para que sua economia não dependesse exclusivamente do setor agroexportador.

Sobre as políticas econômicas elaboradas pelo grupo misto CEPAL-BNDE para a implementação do Plano de Metas, Ianni (1971, p. 177) destaca que o programa de industrialização realizado durante o

governo de Juscelino Kubitschek, entre meados e fim da década de 1950, além de promover a formação e consolidação do setor privado, estabeleceu um “amplo e profundo surto de internacionalização da economia brasileira”, o que segundo o autor, aprofunda a dependência e evita a possibilidade de emancipação e autonomia.

Villela (1984) lembra que, além de contornar entraves econômicos, a formação de empresas estatais pode ter interesses e objetivos direcionados, ou até muitas vezes conflitantes, já que envolvem empreendimentos diversos, que podem caminhar no sentido de impulso à economia, atendimento de demandas por postos de trabalho, ganhos com a produção ou alianças com setores comerciais externos. No caso brasileiro, a atuação das estatais é dirigida ao suprimento de serviços públicos, infraestrutura e insumos básicos, assim como à geração de demanda para a indústria nacional de bens de capital.

A partir da análise dos sistemas Petrobras, Eletrobras, Siderbras e Telebras, Villela avalia de que forma atuam como instrumentos de política econômica. Dentre as ações específicas que reforçam sua argumentação, aponta o uso extensivo da nacionalização das compras e prestações de serviços – de engenharia consultiva geralmente, mesmo que muitas vezes, por falta de acúmulo necessário, em associação com empresas estrangeiras.

Nesse sentido, o autor destaca que a Petrobras foi a primeira estatal brasileira a se preocupar com a nacionalização de suas compras, que se mantiveram em torno de 80% no fim da década de 1970 e chegaram a 88% em 1982. Além disso, a constituição do CENPES, como centro de pesquisa e formação técnica, resultado de uma aliança entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Petrobras, bem como a constituição do modelo do terço – em que suas subsidiárias uniam-se a empresas nacionais e estrangeiras, e cada uma representava um terço da composição –, apontava a preocupação em manter o predomínio do capital nacional – mesmo que privado –, desenvolver tecnologia própria e obter também do sócio estrangeiro (VILLELA, 1984).

Orientações da SEST sobre restrições dos gastos, aliadas à escassez de recursos disponíveis para as estatais, provocaram diminuição em investimentos, que conjuntamente com o discurso de ineficiência da gestão governamental, alimentaram a ideia de necessidade de uma reformulação na estrutura institucional e jurídica dessas empresas. Ainda assim, apesar da necessidade de financiamento externo, e da utilização das empresas estatais como instrumento de estabilização – via controle de preços e promoção de fontes alternativas

de energia, como o caso do álcool para suprir a demanda de setores industriais e do consumo de gasolina –, a Petrobras apresentou consideráveis índices de crescimento.

No fim da década de 1980, as descobertas de poços terrestres e marítimos, com destaque para os campos de Marlim, Albacora e Barracuda, situados na Bacia de Campos, no estado do Rio de Janeiro, fortaleceram a posição da empresa diante do bombardeio antiestatal orquestrado pelo discurso privatista. O êxito em sua área internacional, com atuação na Noruega (juntamente a estatal *Statoil*, assumiu contratos de exploração e venda de equipamentos e serviços tecnológicos), Reino Unido (onde adquiriu participações), e nos Estados Unidos (com participação em explorações terrestres e marítimas em território estadunidense e no Golfo do México), também consolidou a sua imagem em nível internacional (CAMPOS, 2005, p. 236).

As recomendações apresentadas pelo Consenso de Washington direcionaram as economias subdesenvolvidas a enxugarem a ação estatal e reorientaram as trajetórias das empresas estatais e dos serviços públicos como um todo, reforçando uma lógica baseada nos princípios do mercado, da livre iniciativa, da busca por eficiência.

A quebra do monopólio da União em relação à exploração de petróleo muda o status jurídico da Petrobras para empresa mista, quando passa a atuar orientada a capitalização e constante comprovação e manutenção de sua estabilidade institucional. Campos (2005, p. 244) lembra que foi implementada uma série de “medidas visando a recuperação tarifária e o saneamento das empresas, assim como, o estabelecimento de regras que permitissem a participação privada no setor elétrico, privatizações e desmantelamento dos monopólios estatais”, como a modificação da estrutura de formação de preços dos derivados nas refinarias; a extinção em 1998, do mecanismo de equalização dos preços ao consumidor em todo território nacional, a possibilidade de novos agentes na atividade de importação de derivados e a introdução do livre acesso a oleodutos, tanques e terminais.

Ainda sobre desdobramentos em relação à empresa, a autora aponta que:

A legislação referente ao setor de petróleo e gás natural, Lei do Petróleo, determinou a titularidade dos direitos de propriedade da União com relação aos hidrocarbonetos e manteve a PETROBRAS como uma empresa mista estatal verticalizada e integrada. Mesmo assim, foram privatizadas

algumas subsidiárias do sistema PETROBRAS que não faziam parte do monopólio constitucional. A estatal manteve os direitos de propriedade nas áreas de produção em que estava atuando e nos seus ativos de refino, equipamentos e infraestrutura de transporte de dutos, marítimo e de armazenagem. Entretanto, a Lei do Petróleo estabeleceu de acordo com o novo padrão de organização industrial, o livre acesso a terceiros na estrutura de transporte e de armazenagem da empresa com o intuito de viabilizar a abertura à exportação e importação de petróleo, gás natural e de seus derivados. Foram instituídos, também, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). (CAMPOS, 2005, p. 244-245)

Mesmo vinculada à esfera estatal com seus pouco mais de cinquenta por cento das ações ordinárias, a Petrobras ao longo da década de 1990 e início de 2000 serviu como instrumento de abertura ao mercado externo, possibilitando a entrada de capital estrangeiro, uma das linhas mestras da reforma do aparelho do Estado, como resposta à crise da década de 1980, a fim de resgatar a autonomia financeira do Estado. De acordo com o documento:

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 11)

Ao longo do período de estabelecimento do Plano Diretor da Reforma do Estado, entre 1995 e 2002, a Petrobras foi um importante instrumento de arrecadação do governo federal, atraindo cerca de R\$ 4,4

bilhões que, somados aos R\$ 9,4 bilhões obtidos por meio das participações especiais, representaram crescimento de 5.100% em relação aos R\$ 190 milhões arrecadados em 1997, último ano do monopólio estatal da empresa (CAMPOS, 2005, p. 267).

A transição para a caracterização da Petrobras como instrumento de políticas econômicas, especialmente de integração regional, ocorre a partir de 2003, quando a empresa permanece sob as mesmas condições de empresa mista – com relações estabelecidas tanto no setor público, como no setor privado –, mas agora impulsionada pelas políticas de integração sinalizadas pela ascensão do governo Lula (2003-2010) e fortalecidas pela divulgação da descoberta das reservas da camada pré-sal, em 2007.

O retorno a políticas econômicas em nível federal sustentadas pela participação estatal a partir de 2003 – via financiamento, suporte logístico e institucional – tem sido discutido e acomodado em interpretações distintas em relação ao seu perfil e caráter. Para a análise da relação entre essas políticas e a atuação da Petrobras, discutiremos três perspectivas: a do *novo desenvolvimentismo*, que propõe o apoio do Estado para o fortalecimento simultâneo das instituições públicas e do mercado; outra que entende o neodesenvolvimentismo como uma reprodução malsucedida das políticas nacional-desenvolvimentistas implementadas entre as décadas de 1930 e 1980 e, por último, uma versão que compreende o neodesenvolvimentismo como uma releitura das políticas econômicas brasileiras do século XX, dadas as suas diferenças históricas e políticas.

De acordo com Bresser-Pereira e Gala (2010), com o atendimento de algumas demandas próprias do subdesenvolvimento, como necessidade de formação e consolidação de indústria nacional, poupança interna e controle cambial, questões pertinentes às teorias da dependência já foram superadas. Levando ainda em consideração os desdobramentos do Consenso de Washington, os autores apontam para necessárias transformações na gestão estatal, de forma a se adequar às necessidades do momento histórico. Os autores propõem a elaboração do novo desenvolvimento, como plano de gestão que, distante de questões políticas, atua como plano de ação para empreender as reformas necessárias no aparelho de Estado brasileiro, como o fortalecimento de instituições públicas, de sua economia, gestão e legislação, conferindo assim, legitimidade aos governos democráticos (p. 682).

É importante destacar que essas propostas veem alinhadas à atuação de Bresser-Pereira que, além de professor e pesquisador da



Fundação Getúlio Vargas de S. Paulo (FGV/SP), como Ministro do MARE, foi responsável pelo processo de reforma. A pasta, formada para acomodar as atividades relacionadas à implementação do processo de reforma, buscava empreender a transição da administração pública brasileira de um modelo burocrático para um modelo gerencial, com base em princípios da administração privada, buscando torná-lo – segundo suas proposições – menor, mais eficiente e mais adequado às demandas dos cidadãos e do próprio Estado, tendo em vista as transformações políticas e econômicas ocorridas nos anos anteriores. O novo desenvolvimento emerge, nesse momento, como proposta para a retomada e fortalecimento da participação estatal na economia, de forma que haja controle e apoio estatal direcionado aos setores econômicos, no intuito de garantir o crescimento e competitividade.

Bresser-Pereira e Gala apresentam as ideias do novo desenvolvimentismo como “bases de uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento que talvez possa ser considerada um segundo momento da teoria estruturalista latino-americana”, justificada pelo fato de manter a lógica de que o desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural, envolvendo setores já explorados, aceleração de setores com valor agregado e aumento de salários médios. Assim, o fortalecimento do Estado apoia a competição não apenas entre empresas, mas também entre Estados-nação, promovida pela globalização, defendendo que a estratégia nacional de desenvolvimento estimula investimento e poupança, e colabora assim para o crescimento (2010, p. 684-685).

Contudo, o papel do Estado no novo-desenvolvimentismo diminui, e diferentemente do momento nacional-desenvolvimentista, em que o “Estado tinha como tarefa completar a acumulação primitiva de capital e promover a revolução industrial”, assume o papel de impulsionar setores da economia e fortalecer instituições administrativas e jurídicas, já que deve formular uma estratégia nacional adequada ao contexto em que o país está inserido.

Os autores destacam que essa estratégia está de acordo com a situação brasileira no contexto mundial, de “país de renda média”, que passou pelo processo de industrialização:

Para pensar os países pobres é preciso fazer adaptações. A primeira diferença — de uma industrialização substitutiva de importações para uma industrialização orientada para as exportações — reflete bem esse fato. O novo

desenvolvimentismo defende o modelo exportador e considera o modelo substituidor de importações superado. No modelo exportador, os países em desenvolvimento têm a possibilidade de usar duas grandes vantagens — mão de obra barata e possibilidade de comprar ou copiar tecnologia disponível. Por outro lado, se o país adota essa estratégia, as autoridades econômicas, que estão fazendo política industrial em favor de suas empresas, passam a ter um critério de eficiência em que se basear: só as empresas eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial.” (BRESSER-PEREIRA, GALA, 2010, p. 679).

Em palestra proferida na abertura do XIX Encontro Nacional de Economia Política, em junho de 2014<sup>60</sup>, Bresser-Pereira aponta diferenças entre o novo desenvolvimento e o que chama de desenvolvimento social, caracterizado pelas políticas realizadas pelos governos Lula e Dilma, e que deveria ser superado pela elaboração “novo desenvolvimentista”. Para o autor, apenas o novo desenvolvimento constitui uma teoria, que incorpora, inclusive, elementos marxistas não explicitados, enquanto o desenvolvimento social representa apenas uma parte prática de sua elaboração.

Bresser apresenta ainda uma equação em que o capitalismo produtivo é bem-vindo – e fomentado –, diferentemente do capitalismo rentista, provavelmente baseado na assertiva de que o novo desenvolvimentismo tem caráter social, justificado por dois fatores: pela vontade de seus formuladores, que entendem a desigualdade no país gritante e injusta e também por questão de necessidade, pois em uma democracia, não seria viável a escolha de um projeto que não tivesse esse mote, o que aponta para a centralidade da estratégia na proposta novo desenvolvimentista.

---

<sup>60</sup> No evento organizado pela Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), a palestra (realizada no dia 04/06/2014, durante o Painel I), denominada “(Neo)desenvolvimentismo em Questão”, oficializou a abertura do encontro, e contou também com a presença dos Professores Claudio Katz (Sociedade Economia Crítica, Argentina), Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS) e Niemeyer Almeida Filho (UFU). Cf.: <http://sepcongresso.blogspot.com.br>

Para Sampaio (2012), as políticas classificadas como neodesenvolvimentistas se distanciam do modelo desenvolvimentista tradicional – caracterizado no Brasil pela atuação do economista Celso Furtado –, que propunha o fortalecimento das economias latino-americanas via atuação estatal, com a constituição dos setores de base, aproximação entre os setores industrial e agrícola, além de políticas direcionadas à consolidação das economias subdesenvolvidas, com o intuito de promover uma possível aproximação com as economias centrais.

Sampaio (2012) argumenta que a reivindicação de autores neodesenvolvimentistas ao legado de Celso Furtado é incoerente, justamente por ignorarem sua crítica à perspectiva economicista para a reflexão sobre os problemas do desenvolvimento.

O núcleo da crítica de Sampaio a essa aproximação reside justamente na mudança da dimensão e atuação do Estado brasileiro nos últimos anos em relação à economia, o que impossibilitaria um retorno às políticas desenvolvimentistas experimentadas há algumas décadas:

A ausência de uma perspectiva totalizante da política econômica não permite que os defensores do novo desenvolvimentismo percebam a complexidade da teia institucional que ata de maneira inescapável o Estado brasileiro aos interesses do grande capital internacional e nacional e estes à perpetuação da dupla articulação — dependência externa e segregação social. A perda da perspectiva do todo faz desaparecer não apenas os vínculos orgânicos entre os diversos componentes do ajuste liberal (processo de liberalização, desregulamentação e privatização, estabilidade da moeda, Lei de Responsabilidade Fiscal, superávits primários, limite ao endividamento do setor público, ataque aos direitos trabalhistas), como também os efeitos da ordem global sobre as condições de funcionamento da economia brasileira (livre mobilidade dos capitais, perda de soberania monetária, impotência dos centros internos de decisão diante dos movimentos especulativos do capital internacional, restrição à expansão do mercado interno, bloqueios à política industrial, antagonismo entre políticas macroeconômicas e gasto público, concorrência entre políticas sociais

universalistas e políticas sociais assistencialistas). (Sampaio, 2012, p. 682).

Assim, o autor argumenta que não é possível promover um retorno a políticas desenvolvimentistas sem uma completa ruptura com as estruturas vigentes, representadas pela hegemonia do capital financeiro. Para ele, a consolidada institucionalidade liberal, não permite uma transformação empreendida pelas “beiradas”, já que se trata de uma política implementada como um todo.

Gonçalves (2012) também argumenta que o novo desenvolvimentismo não ultrapassa as diretrizes do neoliberalismo, já que a intervenção estatal surge apenas para garantir a estabilização macroeconômica (p. 637).

Castelo (2012) se posiciona no mesmo sentido ao apontar a impossibilidade de comparar o modelo que denomina novo desenvolvimentista ao nacional-desenvolvimentismo consolidado ao longo do século XX, com base nas transformações políticas e econômicas ocorridas especialmente na década de 1990 no Brasil, e pelo não rompimento completo com essas estruturas.

Para o autor, os governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-...) mantêm algumas das políticas executadas nos governos anteriores, como a contenção dos movimentos oriundos da classe trabalhadora, atendimento dos interesses das elites locais. Prova disso, seria o apoio de grupos e atores empresariais – como os elogios às decisões do governo federal, pelos proprietários ou controladores do Banco Itaú, um dos maiores bancos privados do país –, e o otimismo apresentado pelo mercado em relação à economia, com a previsão de crescimento.

Castelo realiza uma análise dos princípios do novo desenvolvimentismo e de suas correntes, para fazer algumas considerações acerca das divergências e contradições internas:

Segundo o bloco ideológico novo desenvolvimentista, o Brasil viveria uma etapa do desenvolvimento capitalista inédita por conjugar crescimento econômico e justiça social — o que inauguraria um original padrão de acumulação no país, o social desenvolvimentismo — e, no limite, por apontar para o rompimento com o neoliberalismo ou o subdesenvolvimento. Emir Sader defende há anos que a América Latina vive uma fase pós neoliberal; Maria da Conceição

Tavares declarou, em entrevista à *Folha de S. Paulo*, em setembro de 2010, que “desta vez [...] a maldição do Furtado, que era desenvolvimento junto com subdesenvolvimento, pode terminar”; e Márcio Pochmann afirmou, em entrevista à mesma *Folha*, em novembro, que o social-desenvolvimentismo é um padrão de acumulação que rompe com a financeirização e cria um Estado de bem estar social no país! (Castelo, 2012, p. 615).

Castelo argumenta que o novo desenvolvimentismo surge no século XXI como resposta ao esgotamento das políticas neoliberais, especialmente nos países subdesenvolvidos, apresentando-se assim, como uma “terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo” (2012, p. 624).

O governo Lula seria, segundo o autor, o caso mais emblemático de não manutenção de resistência após ascensão, e de adesão ao projeto neoliberal via social-liberalismo, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, na Venezuela, onde a resistência popular desencadeou processos revolucionários.

Defende ainda, que o novo desenvolvimentismo nasce do seio do liberalismo brasileiro, e aponta que o primeiro trabalho apresentado sobre o assunto foi de Luiz Carlos Bresser-Pereira no primeiro mandato do governo Lula, onde propõe uma transição do nacional-desenvolvimentismo para o novo desenvolvimentismo, destacando “três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica”.

A tentativa de equacionamento entre crescimento econômico e equidade social não é exclusiva das obras de Bresser-Pereira e seus seguidores. Castelo destaca que Aloizio Mercadante defende como eixo central do governo PT um desenvolvimento pautado nas questões sociais, diferentemente do modelo desenvolvimentista clássico brasileiro, onde o foco era nas empresas. Mercadante reúne documentos do próprio partido que atestam que entre 2003 a 2006 o governo Lula teria dado continuidade – sem maiores contestações – as políticas neoliberais, mas a partir de 2007-2008, teria voltado ao projeto original do novo desenvolvimentismo, tendo a questão social – desconcentração de renda, universalização de políticas sociais básicas – como eixo estruturante (2012, p. 626).

Ainda sobre as políticas econômicas do Governo Lula que reforçam esse posicionamento, Castelo apresenta o livro *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil* (2010) do então presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Marcio Pochmann, que elabora o conceito de social-desenvolvimentismo, que conjugaria crescimento econômico, fortalecimento da soberania nacional e, ao mesmo tempo, reformulação do papel do Estado por meio de apoio às empresas e aos bancos públicos, distribuição de renda, expansão do crédito para pessoas físicas, ampliação do funcionalismo público e ações de infraestrutura via Programa de Aceleração do Crescimento — PAC (2012, p. 15).

Para o autor, o debate atual em torno do novo desenvolvimentismo fica polarizado no campo da direita, deixando de lado interpretações e análises críticas a respeito do tema, o que acaba esvaziando o sentido político e a possibilidade de um teor emancipatório da discussão e resumindo-a a uma política de gestão técnica.

Reforçando a argumentação de José Luiz Fiori (2011a, apud CASTELO 2012, p. 21), que define o “neodesenvolvimentismo” como um “pastiche” de propostas econômicas que propõem o fortalecimento mútuo do Estado e do mercado, sem esclarecer de que forma isso ocorrerá na prática, ou quais as contradições e as tensões políticas que possam vir a permear essa situação, Castelo faz uma crítica à perspectiva ideológica do novo desenvolvimentismo:

O novo desenvolvimentismo fez, portanto, um duplo movimento para reforçar a decadência ideológica do pensamento burguês: ignorou as críticas marxistas de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Octávio Ianni e da teoria da dependência (Marini, Bambirra, Gunder Frank, dos Santos) realizadas nos anos 1960-70 ao nacional-desenvolvimentismo, críticas que representam uma fase áurea do pensamento social brasileiro, e esvaziou — teórica e politicamente — as contribuições clássicas do nacional-desenvolvimentismo sobre a teoria do valor-trabalho (produção, tecnologia e excedente), a vulnerabilidade externa, o subdesenvolvimento, a dependência e a revolução brasileira, destruindo em pouco mais de cinco anos uma reputação que os clássicos do nacional-desenvolvimentismo

construíram ao longo dos últimos cinquenta.  
(Castelo, 2012, p. 632-633)

Boito Jr (2013), por outro lado, argumenta a possibilidade de uma comparação entre as políticas desenvolvimentistas articuladas entre as décadas de 1930 e 1980 e as políticas econômicas verificadas ao longo dos governos Lula (2003-2010) – foco do seu estudo –, classificando-as como neodesenvolvimentistas.

Para o autor, é necessário levar em consideração as diferenças entre o modelo neoliberal empreendido nas décadas de 1990 e 2000, e as políticas econômicas dos governos Lula; entendendo assim que se trata de um desenvolvimento possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico.

A possibilidade de usar o prefixo *neo* para aproximar-se das políticas desenvolvimentistas, no entanto, não exclui a necessidade de atentar para o que o autor define como as suas três principais diferenças (BOITO JR, 2013, p. 68): a primeira seria a mudança entre os índices de desenvolvimento – levando-se em consideração a dimensão da dívida pública –, a segunda é representada pela aceitação da especialização regressiva que, diferentemente do que ocorreu entre as décadas de 1930 e 1980, em que o desenvolvimento buscava ocupar brechas na divisão internacional do trabalho, o modelo neodesenvolvimentista atua em áreas de baixa incorporação tecnológica, e a terceira aponta que as políticas desenvolvimentistas são muito mais voltadas ao mercado externo – diferente da tentativa de fortalecimento do mercado interno –, fruto do processo de neoliberalização do Estado brasileiro em que se privilegiava a abertura ao mercado internacional<sup>61</sup>.

As frações de classe existentes dentro das classes médias dos países periféricos nesses casos, diferentemente da situação das economias centrais, não desaparecia. No caso brasileiro, a burguesia interna ocuparia uma posição intermediária entre a antiga burguesia nacional – passível de apoiar políticas anti-imperialistas – e a velha burguesia compradora – segundo o autor, mera extensão do imperialismo no interior desses países. Assim, essa burguesia nacional intermediária “teria base de acumulação própria e poderia buscar, ao mesmo tempo, associar-se ao capital imperialista e limitar a sua expansão no interior do país.” (Boito Jr., 2013, p. 67-68).

---

<sup>61</sup> Segundo Boito Jr. (2013), a própria postura da burguesia interna de concentração no mercado interno passa, entre as décadas de 1990 e 2000, a voltar-se para o mercado mundial ou regional.

Por conta desses entraves e desdobramentos, o governo Lula adotou uma política de atuação no hemisfério sul, aliada a fortes investimentos via BNDES, o que divide grupos interessados em apoiar o capital estrangeiro e grupos interessados em fortalecer o capital provado nacional. Exemplo disso, segundo o autor é o apoio demonstrado por empresários vinculados à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) durante a crise política do governo Lula em 2005. Essa relação estaria pautada no intuito de dar continuidade à política do governo em vigência no momento, de impulso às empresas privadas brasileiras (2013, p. 86).

Esse apoio também é verificado pelo autor em relação aos usineiros do interior do estado de São Paulo, interessados nas políticas do governo federal em relação ao estímulo ao uso do álcool combustível, tanto por políticas de incentivo, quanto em possíveis relações com a Petrobras, para que não sejam suprimidos por empresas estrangeiras do setor.

Para Boito Jr (2013), o apoio do governo Lula à burguesia interna, e consequente atendimento de seus interesses, chocam-se com os interesses sociais defendidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ao longo de sua trajetória. A contenção de reivindicações populares, e ao mesmo tempo, atendimento de algumas demandas sociais faz com que o governo se mantenha em diálogo com classes sociais distintas. O questionamento feito no texto aponta para o perigo desse frágil equilíbrio entre forças antagônicas.

Ao analisarmos a participação estatal nas políticas de incentivo ao setor privado brasileiro, o neodesenvolvimentismo acomoda-se na atual política econômica dos Governos Lula e Dilma Rousseff. Mesmo com o distanciamento das políticas desenvolvimentistas provocadas pela trajetória do Estado brasileiro nas últimas décadas, é possível compreender a atuação governamental em obras de infraestrutura, subsídios financeiros – via BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil – e abertura de mercados por meio da efetiva participação em projetos de integração regional, onde grandes empresas brasileiras percebem importantes oportunidades de negócio.

Compreendidas como neodesenvolvimentistas, as políticas dos governos Lula e Dilma Rousseff que visam impulsionar o desenvolvimento de empresas brasileiras, são caracterizadas por Boito Junior (2012, p. 6) pelo crescimento econômico, transferência de renda, elevação do orçamento do BNDES, política externa de fortalecimento das grandes empresas brasileiras, incremento do investimento estatal para infraestrutura. Apesar de polêmicas em torno do emprego do termo,



o autor argumenta que, apesar de não romper com o modelo capitalista neoliberal para aumentar significativamente o investimento público, a retomada de uma política desenvolvimentista está de acordo com a condição histórica em que se encontra.

Ceceña (2005, p. 36) argumenta que as políticas estadunidenses previstas para a América Latina no século XXI têm sido alinhadas em duas frentes: uma de liberalização e outra de estabilização/militarização<sup>62</sup>. Para Luce (2007, p. 36), a interação – e muitas vezes liderança – do governo brasileiro na negociação de projetos de integração, e tentativas de resolução de entraves políticos e diplomáticos, acompanha essa orientação, com o objetivo de exercer hegemonia, sobretudo América do Sul.

Dessa forma, a política neodesenvolvimentista, voltada à expansão e ao fortalecimento das empresas brasileiras, possibilita a manutenção da hegemonia política e econômica do país na região, ao mesmo tempo em que alavanca o crescimento dos empreendimentos nacionais, pois, mesmo sem superar o subdesenvolvimento, possui uma posição de destaque no cenário regional o que apontaria a possibilidade de uma política subimperialista.

A necessidade de capitalização e crescimento por parte da Petrobras, a satisfação do interesse de seus acionistas e demais empresas com as quais tem firmado parcerias exige, ao mesmo tempo, uma administração orientada para o mercado, baseada na sustentação da estabilidade institucional, sinalizadas pela independência em relação ao Estado e autonomia para realizar novas negociações.

### 2.3 NEODESENVOLVIMENTISMO E SUBIMPERIALISMO: APROXIMAÇÕES

Dessa forma, repensar o subimperialismo envolve novos fatores que levam à discussão e à reflexão sobre o desempenho do governo brasileiro frente às nações vizinhas. Pensar a posição da Petrobras nesse contexto torna-se ainda mais complexo, quando se incorpora à discussão as transformações da empresa nos últimos anos, sob diferentes formas e perspectivas possíveis – como seu novo formato jurídico e administrativo, as transformações do setor energético em escala mundial

---

<sup>62</sup> Apesar do binômio estabilização/militarização parecer antagônica, o autor argumenta que a intenção é manter a harmonia no território latino-americano, seja via mediação amigável ou bélica de conflitos.

– e a própria discussão sobre o conceito de energia, suas fontes, gestão, preservação.

Além disso, o reposicionamento do Brasil e da América Latina como um todo, como economias em transformação e com inserção no mercado mundial, impulsionadas pela acelerada provisão de infraestrutura, favorecem o espaço de atuação de empresas.

Pensar a relação entre as políticas neodesenvolvimentistas e práticas subimperialistas nos leva ao exercício de analisar os fatores que podem aproximá-las. Políticas empreendidas pelo governo federal brasileiro nos últimos anos promovem a expansão da atuação de grandes empresas, especialmente no setor de infraestrutura. A presença dessas empresas intensifica a hegemonia econômica brasileira no contexto sul-americano, como país detentor de tecnologia e capital para promover esse tipo de empreendimento.

O subimperialismo configura-se justamente no sentido de que são países com bases políticas e econômicas diferentes, onde o Brasil tem poder de barganha nas negociações, fazendo com que as assimetrias entre as nações vizinhas fiquem, ainda mais evidentes.

### 3. CAPÍTULO III: PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM ACORDOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

As atenções do Estado brasileiro – especialmente durante o Governo Lula (2003-2010) e o Governo Dilma Rousseff (2011-atualidade) – vêm sendo intensificadas no intuito de fortalecer os laços diplomáticos, políticos e econômicos sul-americanos para projetos de integração regional e por meio de projetos com a finalidade de desenvolver as economias da região.

O direcionamento dessas políticas acompanha um processo de reorientação de uma unidade latino-americana para um projeto de unidade sul-americana, pautado, em grande medida no esgotamento da perspectiva *antiimperialista* do enfoque latino-americanista de integração, ocasionado pela ofensiva neoliberal dos anos 1990/2000.

O *regionalismo aberto*, modelo de integração proposto pela CEPAL, é resultado de uma postura adotada na década de 1990 que marca a transição do apoio a um desenvolvimento voltado para dentro para um modelo orientado para fora:

Para o ‘regionalismo aberto’, a integração regional não tem mais como objetivo proteger os interesses dos países-membros, mas opera como uma etapa e um meio para sua própria superação em favor de uma economia internacional aberta e livre de qualquer restrição ou acordo regional (CORAZZA, 2006).

Além disso, a aproximação do México e dos países da América Central e Caribe a políticas estadunidenses, reforçou o argumento da necessidade de um recorte mais preciso em relação à ideia de regionalismo. A América do Sul apresentaria ainda as vantagens de maior identificação e proximidade, e ao mesmo tempo, relações internacionais mais diversificadas (LUCE, 2007b, p. 61).

As propostas de integração sul-americana ganharam maior espaço também com o recuo das discussões sobre a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que teve seu último encontro oficial em 2005 durante a Cúpula das Américas, realizada na Argentina. O encontro sinalizou o desacordo em relação ao projeto, aos termos de

adesão e às possibilidades de alinhamento das necessidades dos países do continente<sup>63</sup>.

A proposta defendida pela ALCA, de eliminação das barreiras alfandegárias entre os países das três Américas – exceto Cuba –, gerou muita controvérsia, especialmente por evidenciar as assimetrias entre os países do continente. Vários levantes “fora ALCA” foram realizados com o objetivo de alertar para a priorização e imposição dos interesses de políticas estadunidenses no bloco econômico, aumentando ainda mais a exploração sobre os países subdesenvolvidos.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – estabelecido pelo Tratado de Assunção, assinado em 1991, e dotado de personalidade jurídica internacional e estrutura institucional a partir do Protocolo de Ouro Preto em 1994, concebido pelos países do Cone Sul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – foi, muitas vezes definido com um tratado frágil, com escassas parcerias efetivas, que pouco altera a vida econômica dos países que o compõem<sup>64</sup>. No entanto, as discussões e resoluções têm ido além das questões estritamente econômicas, como, por exemplo, o livre acesso dos cidadãos dos países membros nos territórios, discussões conjuntas sobre aspectos políticos – como o afastamento do Paraguai do bloco devido à transição governamental não democrática que depôs o presidente eleito Fernando Lugo e alocou seu vice, Federico Franco, como chefe de Estado em junho de 2012.

O MERCOSUL celebra ainda contratos com outros blocos econômicos – como a União Aduaneira da África Austral (SACU) e a União Europeia (EU) – e países para além da região – Turquia, Marrocos, Índia, Egito e Israel<sup>65</sup>, por exemplo –, e tem firmado acordos

---

<sup>63</sup> Sobre os impasses, disputas e o “acordo com desacordo” ocorrido no encontro na Argentina: [www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051103\\_cupula2ep.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051103_cupula2ep.shtml)

e [http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051106\\_cupulabg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051106_cupulabg.shtml) (acesso em 04/08/2014).

<sup>64</sup> Atualmente, compõem o MERCOSUL: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela e Bolívia (o Paraguai está temporariamente suspenso, e a Bolívia está em processo de adesão ao bloco; Chile, Peru, Equador e Colômbia gozam da situação de membros associados, enquanto Guiana e Suriname contam com formas de participação nas reuniões do bloco).

<sup>65</sup> O estabelecimento de relações com Israel tem gerado polêmica e questionamentos ao bloco, devido à compra de produtos produzidos na Palestina e importados por Israel, postura contrária inclusive à norma da Organização Mundial do Comércio (OMC), que só permite que sejam

com outros países da América do Sul: a Venezuela tornou-se país-membro em 2012, a Bolívia está em negociação avançada para se tornar o sexto membro, e como Estados Associados constam Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname.

A manutenção do acordo por mais de 20 anos sinaliza a possibilidade de outros acordos semelhantes na região, como a união com a Comunidade dos Países Andinos (CAN) – composta por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru –, o que possibilita a formação de novos tratados no subcontinente.

Também no intuito de estabelecer acordos de integração baseados na proximidade – especialmente semelhanças econômicas e políticas – e apoio mútuo, é formada em 2004 a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), denominada a partir de 2006, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), constituída por Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

Além da integração econômica baseada no fortalecimento das nações participantes, a aliança propõe uma moeda comum, o *sucre*, na tentativa de combater o intercâmbio desigual na esfera da circulação por meio da promoção de mecanismos alternativos de trocas. São oferecidos também, no intuito de contribuir para a elevação da consciência crítica, programas de alfabetização e meios de produção e difusão de informação alternativa, como a *Tele Sur*<sup>66</sup> (LUCE, 2007a, p. 21).

No sentido de promover um modelo de integração pautado na articulação de interesses e demandas regionais é proposta em meados da década de 1990, durante o governo Itamar Franco, a Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA), que eliminaria as barreiras

exportados produtos fabricados no país de origem. Mesmo com a inclusão de uma cláusula no Tratado de Livre Comércio (TLC) entre o Mercosul e Israel, celebrado em 2010, que proíbe a entrada de produtos oriundos de assentamentos palestinos ilegais, essa prática, apesar das denúncias e da ameaça de suspensão do acordo, é exercida e não é investigada efetivamente.

Cf.: <http://envolverde.com.br/economia/brasil-mercosul-e-a-moral-seletiva-nos-negocios-com-israel/> e

<http://socialmercosul.org/declaracao-pede-suspensao-do-acordo-entre-israel-e-mercosul/> Mais detalhes em: [www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=22138](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22138)

<sup>66</sup> De acordo com seu sítio eletrônico, a Tele Sur é um multimeio de comunicação latino americano de vocação social orientado a liderar e promover os processos de união dos povos do sul. Disponível em: [www.telesurtv.net/pages/sobrenosotros.html](http://www.telesurtv.net/pages/sobrenosotros.html) (acesso em 19/08/2014).

alfandegárias no subcontinente. Apesar da importância para a economia da região, a proposta é substituída aos poucos pelos recentes projetos de integração regional, que comportam questões relacionadas à indústria e ao comércio<sup>67</sup>.

Para acomodar a necessidade de impulsionar as economias da região, é constituída em 2000, a Iniciativa de Integração para Infraestrutura na América do Sul (IIRSA), que previa a implementação de obras de infraestrutura alinhadas aos eixos considerados estratégicos: energia, transporte e comunicações.

Em 2004 é formada a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), que composta pelos doze países do subcontinente, propunha a integração regional por meio da constituição de sistema financeiro regional, integração produtiva, energética, tratamento de assimetrias, bem como atenção a áreas como saúde, educação, ciência e tecnologia, meio ambiente, segurança e defesa<sup>68</sup>. Apesar do esvaziamento da CASA após sua última reunião em 2006, o Ministério das Relações Exteriores declarou que a comunidade “foi um importante passo para criar mecanismos institucionais que pudessem alavancar a integração”<sup>69</sup>.

Em 2008 é consolidada a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) que, ratificada por seu tratado constitutivo em 2011, envolve também todos os países da região. Para o Ministério das Relações Exteriores, a constituição da UNASUL “completou esse processo e representou o compromisso político de todos os países sul-americanos com um processo de integração mais denso”<sup>70</sup>.

Para Luce (2007b, p. 43), projetos como a ALCSA e a IIRSA têm em vista a garantia de manter influência sobre o principal mercado de

---

<sup>67</sup> Devido ao enfraquecimento das discussões sobre a ALCSA, o Ministério das Relações Exteriores oferece apenas artigos em que se trata rapidamente do assunto. Cf: <http://itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/902605714641-entrevista-concedida-pelo-ministro-de-estado-das/?searchterm=alcsa> <http://itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-o-sul-e-o-nosso-norte-folha-de-sao-paulo-07-de-maio-de-2005/?searchterm=alcsa>. Acesso em 06/10/2014.

<sup>68</sup> Cf.: [www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/07/ii-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul/?searchterm=casa](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/07/ii-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul/?searchterm=casa). Acesso em 07/10/2014.

<sup>69</sup> Cf.: <http://itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.3-america-do-sul-integracao-sul-americana>. Acesso em 07/10/2014.

<sup>70</sup> Ibidem.

seus produtos de valor agregado, a América do Sul. Pelo fato de projetar as empresas brasileiras e as transnacionais aqui presentes, esse modelo de integração regional, se aproxima da proposta do regionalismo aberto, que não representa o interesse nacional, ou até mesmo regional, mas uma política de cooperação antagônica, que se mantém simultaneamente alinhada aos interesses do empresariado local e do grande capital internacional.

Como exemplo, o autor aponta a liberação do uso de sementes transgênicas no Brasil, onde grande parte da produção pertence a empresas estadunidenses como Cargill e Monsanto que, juntamente à produção de biocombustíveis – ou agrocombustíveis –se soma à exportação de *commodities*:

A opção do governo Lula pela manutenção do modelo das monoculturas agroexportadoras tende a ser incrementada com a política dos agrocombustíveis, a partir da aliança Lula e Bush em torno do etanol, que vem se dando com a participação ativa dessas companhias, que expandem a fronteira agrícola às custas das florestas e de outros ecossistemas, em um provável exemplo daquilo que John Bellamy Foster denominou *imperialismo ecológico* (FOSTER e CLARCK, 2005). A expansão do agronegócio brasileiro sobre as terras da Bolívia e do Paraguai é acompanhada pela expansão do domínio das corporações que controlam as sementes e os fertilizantes, sem falar no pagamento de *royalties*. Com a política dos agrocombustíveis, esse traço tende a se aprofundar. A disponibilização do território brasileiro para transformar o etanol em commodity internacional provocará, portanto, o incremento da especialização econômica regressiva no curso da reconversão. (LUCE, 2007, p. 44)

Sobre a aliança Lula e Bush, é importante lembrar que o encontro dos chefes de Estado ocorrido em São Paulo em 2007, é apresentado pelos próprios mandatários como um acordo que supera os objetivos econômicos ao ampliar o acesso à energia, a geração de emprego, distribuição de riquezas e de oportunidades, por meio especialmente de

alianças com outros países, no intuito de constituir uma “vizinhança próspera”<sup>71</sup>.

O interesse em “criar bases para um mercado mundial” de etanol, que diversifique a matriz energética do planeta, ao mesmo tempo em que diminui a dependência dos Estados Unidos em relação ao petróleo e seus fornecedores, possibilita novas opções de consumo de energia, e aponta compromisso com o meio ambiente<sup>72</sup>.

O então presidente brasileiro destacou que a parceria foi fruto de seu entusiasmo pela ideia de fontes de energia alternativas, proposta que já havia sido apresentada ao presidente Bush em sua primeira visita ao Brasil em 2005. A ampliação de fontes de energia, que, segundo Lula, “possibilitará a democratização do acesso à energia”, acompanha o aumento da demanda de combustível para atender a frota brasileira que, segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), em 2014 chegou ao total de 84.063.191<sup>73</sup> veículos automotores.

A entrada dos modelos de carro *Flex* no mercado brasileiro em 2003 alinha-se ao crescimento da política do uso de etanol, simbolizada por espaços como a Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, realizada em novembro de 2008 em São Paulo. O encontro reuniu representantes do governo federal, de movimentos sociais, ONGs e do setor sucroalcooleiro que debateram propostas para o que o então Presidente Lula considera uma “promissora alternativa para mais de 100 países em desenvolvimento”<sup>74</sup>.

Lula destacou, no entanto, que os biocombustíveis não podem ser considerados a única solução para os problemas energéticos e tampouco

---

<sup>71</sup> Bush aponta o interesse de aliar-se a outros mercados, no intuito de fortalecer economias da região. Disponível em: [http://bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070309\\_bush\\_declaracao\\_rg.shtml](http://bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070309_bush_declaracao_rg.shtml) (acesso em: 02/08/2014).

<sup>72</sup> Destaque para o fato de que, mesmo com as polêmicas em torno da não assinatura do protocolo de Kyoto, durante a visita que celebrou a parceria em relação ao etanol, o presidente Bush falou repetidas vezes sobre a importância dos biocombustíveis para o melhor controle do meio ambiente. Disponível em: [http://bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070309\\_bush\\_declaracao\\_rg.shtml](http://bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070309_bush_declaracao_rg.shtml) (acesso em: 02/08/2014).

<sup>73</sup> De acordo com o DENATRAN, do total de veículos, os carros representam 55,47%, o que corresponde a 46.633.635 unidades, mais do que o dobro do ano de 1998, que registrava 17.819.843 carros. Disponível em: [www.denatran.gov.br/frota.htm](http://www.denatran.gov.br/frota.htm) (acesso em 20/08/2014).

<sup>74</sup> Conforme: <http://reporterbrasil.org.br/2009/03/etanol-aproxima-planalto-de-grandes-produtores/>.



devem ser produzidos em áreas ocupadas por florestas ou destinadas a produção de alimentos.

Durante a conferência, foi realizado um encontro paralelo em que participaram articulações e organizações da sociedade civil para discutir os impactos ambientais, econômicos e agrícolas, bem como as condições de trabalho nos canaviais. Foram apontadas soluções que respondessem a essas demandas, no sentido da redução e a reavaliação do consumo de energia – como o incentivo efetivo do transporte coletivo e a substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis de energia produzidas de forma descentralizada.

Além do incentivo financeiro governamental massivo – em 2008 o BNDES destinou R\$ 6,5 bilhões ao setor sucroalcooleiro – os produtores contam com a criação dos cargos de adidos agrícolas<sup>75</sup> em oito embaixadas brasileiras: Buenos Aires (Argentina), Bruxelas (Bélgica), Genebra (Suíça), Moscou (Rússia), Pequim (China), Pretória (África do Sul), Tóquio (Japão) e Washington (Estados Unidos).

No mesmo ano, a Petrobras lança a Petrobras Biocombustível, “subsidiária que tem a missão de produzir biocombustíveis com responsabilidade social e ambiental”, que a partir de fontes renováveis, fortalece a opção da empresa por operar de forma sustentável, contando com investimentos de US\$ 2,3 bilhões até 2018, no intuito de, até 2030 ter participação de 24% no mercado de biodiesel e de 15% no mercado brasileiro de etanol<sup>76</sup>.

A produção de novas fontes de energia, além de ir ao encontro da aliança energética entre Lula e Bush, expande e reforça suas outras áreas

---

<sup>75</sup> O cargo é instituído pelo Decreto n 6.464, de 27 de maio de 2008 – e efetivamente implementado em 2010 –, conforme: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6464.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6464.htm) Os cargos são, de acordo com a sua definição, ocupados por funcionários de carreira do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou a ele cedidos por empresa pública ou mista. Existe, no entanto, pressão dos grupos empresariais ligados ao setor para que as vagas possam ser ocupadas por seus pares.

<sup>76</sup> A partir dos resíduos da cana-de-açúcar, novos produtos são formados, como a vinhaça e a torta de filtro, utilizadas como fertilizantes, bem como a cogeração de energia por meio do bagaço, e o aproveitamento da sua celulose para a formação do etanol de segunda geração, que amplia a produção de etanol em até 40%, sem aumentar, no entanto, a área plantada. Informações presentes em: <http://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/producao-de-biocombustiveis/> (acesso em 04/09/2014).

de atuação<sup>77</sup>: exploração e produção de petróleo, gás e energia, refino, distribuição, petroquímica e fertilizantes, geração de energia elétrica, abastecimento, internacional, transporte e comercialização.

De acordo com seu Relatório de Gestão de 2011, a empresa possui 29 subsidiárias e coligadas que a representam nas suas diversas frentes de atuação – como distribuição e gás natural –, ou em atividades correlatas como a consolidação de acordos e transações comerciais – locação de equipamentos petrolíferos, produção de asfalto, participação no capital de outras sociedades, por exemplo.<sup>78</sup>

De acordo como o Relatório de Gestão do Exercício Fiscal de 2011 da Petrobras (p. 56-57), dos R\$ 72,6 bilhões efetivamente investidos em 2011, 47% destinaram-se à área de exploração e produção e 37% na área de abastecimento. Para a área internacional, foram destinados R\$ 4,4 bilhões, o que representa 6% do total e corresponde a 147,5 mil bpd de óleo e 16,54 milhões de m<sup>3</sup>/dia de gás natural, totalizando 244,9 mil boed,<sup>79</sup> além de 174,03 mil boed de óleo processado em suas refinarias.

O relatório anual do exercício fiscal de 2011 aponta que as reservas internacionais provadas somaram 70,6 milhões de boed, volume 0,4% superior ao de 2010, que corresponde a um total de vendas de US\$ 16.956 milhões a 4,3% das reservas totais da companhia, segundo o critério *Society of Petroleum Engineers* (SPE).<sup>80</sup>

O mesmo documento aponta que as atividades internacionais da empresa englobam todas as fases do negócio de energia (exploração, produção, distribuição), mantendo seu foco na utilização de seu “conhecimento técnico em exploração e produção em águas profundas e para participar em regiões e fronteiras de alto potencial de *offshore*”<sup>81</sup> e

---

<sup>77</sup> De acordo com o organograma da empresa, suas áreas são: Financeira, Gás e Energia, Produção e Exploração, Abastecimento, de Engenharia, Tecnologia e Materiais, e Corporativa e de Serviços. Informações disponíveis em: <http://petrobras.com.br/pt/quem-somos/organograma/>.

<sup>78</sup> A listagem completa das subsidiárias e das coligadas consta no anexo de tabelas.

<sup>79</sup> Barrels of oil equivalent per day - boe/d: a term often used in conjunction with the production or distribution of oil. One barrel of oil is generally deemed to have the same amount of energy content as 6.000 cubic feet of natural gas.

<sup>80</sup> Cf.: [www.spe.org](http://www.spe.org)

<sup>81</sup> O termo *offshore* se refere às atividades de prospecção, perfuração e exploração de petróleo em águas profundas (alto mar). Para mais detalhes, ver: ORTIZ NETO, José Benedito; COSTA, Armando João Dalla. A Petrobras e a

integrar as operações posteriores alinhadas com nossas atividades internas”.

A estratégia de alinhamento ao portfólio doméstico da companhia, com a finalidade de conquistar mercados e ampliar negócios, o que inclui a distribuição dos recursos destinados para exploração e produção entre projetos no Brasil e no exterior<sup>82</sup>, o que acaba aumentando o valor efetivo destinado à área internacional da empresa.

Dentre as atividades internacionais, a América do Sul representa 75% da produção de petróleo e 94% de gás natural – nesse caso apenas com as reservas argentinas e bolivianas, que somam 31% da produção mundial. A região, dentro da área internacional, possui uma secretaria exclusiva, enquanto América, África e Eurásia, suas demais regiões, formam uma única secretaria.

A Petrobras atua, considerando todas as suas atividades<sup>83</sup>, em vinte e oito países incluindo o Brasil, sede da empresa, nas atividades de exploração e produção, gás e energia, refino e petroquímica e escritórios. Na América do Sul são nove países (além do Brasil, estão Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Chile, Argentina, Uruguai), com atuação registrada desde sua chegada à Colômbia em 1972.

Abaixo, reproduzimos a tabela elaborada pela própria empresa com base nos dados do seu Formulário de Referência e disponível em seu Relatório de Gestão de 2011, em que são apresentadas as atividades realizadas em outros países por meio de sua Área Internacional<sup>84</sup>.

---

exploração de Petróleo Offshore no Brasil: um approach evolucionário. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: FGV, v. 61, n. 1, p.95-109, jan-mar 2007.

<sup>82</sup> De acordo com o relatório anual do exercício fiscal de 2011: “Durante o ano de 2011, nossas despesas de capital e investimentos em Exploração e Produção internacional totalizaram U.S.\$ 2,34 bilhões, representando 10,3% do total de nossos gastos de capital com Exploração e Produção” (p. 58).

<sup>83</sup> Chamamos atenção à inclusão de todos os tipos de atividades, já que em muitas apresentações das atividades internacionais, a empresa não considera os países que sediam escritórios de representação. Entendemos que esse dado é relevante, justamente porque aponta as diferenças na atuação, que podem ficar polarizadas entre produção e gerenciamento.

<sup>84</sup> É importante destacar aqui que outras atividades realizadas no exterior ocorrem por meio de negociações conduzidas por suas coligadas subsidiárias e participações, como apresentaremos adiante.

Países	Atividades				
	Exploração & Produção	Gás & Energia	Refino / Petroquímica	Distribuição / Comercialização	Escritórios
<b>Continente Americano</b>					
Argentina	✓	✓	✓	✓	
Bolívia	✓	✓			
<b>Brasil</b>	✓	✓	✓	✓	<b>Sede</b>
Chile				✓	
Colômbia	✓			✓	
Curaçao				✓	
EUA	✓		✓		✓
México	✓				
Paraguai				✓	
Peru	✓				
Uruguai	✓	✓		✓	
Venezuela	✓				
<b>Continente Africano</b>					
Angola	✓				
Benin	✓				
Libia	✓				
Namibia	✓				
Nigéria	✓				
Gabão	✓				
Tanzânia	✓				
<b>Continente Europeu</b>					
Holanda				✓	
Inglaterra					✓
Portugal	✓				
<b>Continente Asiático</b>					
China					✓
Cingapura					✓
Japão			✓		✓
Turquia	✓				
<b>Oceania</b>					
Austrália	✓				
Nova Zelândia	✓				

Fonte: Formulário de Referência/Petrobras

Das informações presentes na tabela, é importante destacar que na América do Sul, a maior parte das atividades está relacionada à exploração e produção, gás e energia, e distribuição e comercialização, o que representa a implementação de atividades de produção em si – dos países da América do Sul, apenas na Argentina é desenvolvida a atividade de refino, e não há escritório de representação, justificável pela proximidade com a sede, no Rio de Janeiro.

A subsidiária *Braspetro Oil Company* foi consolidada em 1972 para gerenciar as atividades internacionais – nesse momento, a Petrobras já atuava na Colômbia, Iraque e Madagascar – e representar os interesses da empresa no exterior. Atualmente, com a formação de subsidiárias e incorporação de coligadas, a responsabilidade sobre suas ações internacionais ficam diluídas sob os cuidados de diversos desses empreendimentos, ou de associações entre outras empresas e as subsidiárias e coligadas da Petrobras, geralmente nos sistemas de consórcio ou *joint venture* – contratos onde empresas se reúnem em prol de determinado projeto, sendo que no primeiro caso, as empresas envolvidas formam uma nova instituição e, no segundo, não perdem suas personalidades jurídicas.

Reproduzimos abaixo a listagem com as informações sobre as subsidiárias, controladas, controladas em conjunto e coligadas da Petrobras, presentes no Relatório de Gestão do Exercício Fiscal de 2011.

	Capital subscrito em 31 de dezembro de 2011	Milhares de ações/quotas			Lucro líquido (prejuízo) do exercício
		Ações Ordinárias / quotas	Ações preferenciais	Patrimônio líquido	
<b>Subsidiárias e Controladas</b>					
Petrobras Netherlands B.V. - PNBV	3.851	26.057		7.664	2.189
Petrobras Gás S.A. - Gaspetro	3.526	3.103	775	5.637	491
Petrobras Distribuidora S.A. - BR	2.747	42.853.453		5.382	757
Petrobras Química S.A. - Petroquisa	2.019	13.508.637	12.978.886	2.407	(299)
Petrobras Transporte S.A. - Transpetro	1.314	2.464.466		1.728	376
Refinaria Abreu e Lima S.A.	1.540	2.889.240		1.598	(441)
Petrobras Biocombustível S.A.	1.014	190.239		787	(124)
Companhia Locadora de Equipamentos Petrolíferos S.A. - CLEP	441	180.000		785	(2)
Petrobras International Finance Company - PiFCo	283	300.050		(727)	(378)
Downstream Participações Ltda.	654	1.226.500 (*)		611	(288)
Temomacae Ltda.	338	634.015 (*)		396	106
Comperj Poliolefinas S.A.	347	65.108		347	
Petrobras International Braspetro - PIB BV	3	2.837		246	749
INNOVA S.A.	164	57.600	5.747	199	23
Temocentrã Ltda.	147	275.226 (*)		170	24
Petrobras Comercializadora de Energia Ltda. - PBEN	116	216.852 (*)		144	27
Baixada Santista Energia Ltda.	158	297.136 (*)		128	(13)
Braspetro Oil Services Company - Brasil	187	106.210		115	(11)
Temomacae Comercializadora de Energia Ltda	42	77.599 (*)		61	42
Sociedade Fluminense de Energia Ltda. - SFE	30	55.556 (*)		55	64
Comperj Estrênicos S.A.	46	8.739		46	
Comperj MEG S.A.	41	7.696		41	
5283 Participações Ltda.	759	1.422.603 (*)		29	85
Breitener Energética S.A.	85	160.000		25	(46)
Cordoba Financial Services GmbH	3	1 (**)		22	
Termobahia S.A.	166	52		22	4
Petrobras Negócios Eletrônicos S.A. - E-Petro	11	21.000		15	1
Companhia de Desenvolvimento de Plantas Utilidades S.A. - CDPU	13	25.001		13	
Fundo de Investimento Imobiliário RB Logística - FII	1	117.127 (*)		6	5
Companhia de Recuperação Secundária S.A. - CRSEC		43.456		5	
Comperj Participações S.A.	10	1.771		4	(5)
Braspetro Oil Company - BOC		1 (**)			63
Cayman Cabanas Investment Co.		100 (**)	25.500		
<b>Controladas em conjunto</b>					
UTE Norte Fluminense S.A.	256	481.432		537	328
Termoçu S.A.	373	699.737		387	9
Logum Logística S.A.	160	430.556		141	(16)
Brasil PCH S.A.	58	94.188	14.844	87	30
Cia Energética Manauara S.A.	24	45.000		76	16
Ibiterno S.A.	4	7.652		51	21
Brasynpe Energia S.A.	14	260.000		42	5
Participações em Complexos Bioenergéticos S.A. - PCBIOS	34	62.850		33	(2)
Refinaria de Petróleo Riograndense S.A.	8	5.158	10.138	28	10
Eólica Mangue Seco 4 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A.	21	39.918		22	2
Eólica Mangue Seco 3 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A.	21	38.911		22	2
Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A.	19	35.353		20	2
Brentech Energia S.A.	21	25.901		19	
Eólica Mangue Seco 1 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A.	18	35.433		18	1
GNL do Nordeste Ltda.	1	7.507 (*)			
<b>Coligadas</b>					
Braskem	4.288	451.669	349.997	5.293 (***)	(201) (***)
BRK - Investimentos Petroquímicos	1.297	269.193		2.730	(168)
UEG Aracária Ltda.	377	707.440 (*)		340	(4)
Fundo de Investimento em Participações de Sondas	138	261.573 (*)		136	(2)
Sete Brasil Participações S.A.	144	16.500		113	(35)
Termoeletrica Potiguar S.A. - TEP	20	6.159		49	2
Energética SUAPE II	75	139.977		30	(16)
Energética Camaçari Municip I Ltda.	36	67.260		12	(9)
Companhia Energética Potiguar S.A.	4	1		11	7
Arenbepe Energia S.A.	48	90.218		6	(20)
Bioenergética Britanui S.A.		110			

(\*) Quotas

(\*\*) Quantidade de ações em unidades

(\*\*\*) Dados relativos a 30.09.2011- Últimos disponibilizados no mercado.

	2011	2010
<b>Coligadas e Controladas em conjunto</b>		
BRK Investimentos Petroquímicos S.A.	1.652	1.963
Outros Investimentos Petroquímicos	1.668	1.935
Distribuidoras de Gás	563	576
Guarani S.A.	452	408
Termoçu S.A.	287	314
Petroritupano - Orielo	244	248
Nova Fronteira Bionergia S.A.	231	146
Petrowayu - La Concepción	176	196
Distrilec S.A.	115	137
Petrokariña - Mata	104	127
UEG Araucária	68	77
Transierra S.A.	65	61
Demais empresas coligadas e controladas em conjunto	783	659
	<b>6.408</b>	<b>6.847</b>
<b>Outros Investimentos</b>	122	110
	<b>6.530</b>	<b>6.957</b>

### Investimentos em empresas com ações negociadas em bolsas

Empresa	2011	2010	Tipo	Preço da ação		Valor de mercado	
				2011	2010	2011	2010
<b>Controladas</b>							
Petrobras Argentina	678.396	678.396	ON	1,00	3,00	976	1.816
						<u>976</u>	<u>1.816</u>
<b>Coligadas</b>							
Braskem	212.427	212.427	ON	6,00	11,00	1.334	2.269
Braskem	75.793	75.793	PNA	7,00	12,00	517	927
Quattor Petroquímica (*)		46.049	PN		4,00		193
						<u>1.851</u>	<u>3.389</u>

(\*) Em 3 de fevereiro de 2011, ocorreu o cancelamento do registro na CVM de companhia aberta em função da incorporação das ações pela Braskem.

No caso de participação em projetos de integração regional, a empresa procede da mesma maneira, atuando em associação com outras organizações – por meio de seus empreendimentos –, onde nem sempre é evidente a sua presença.

### 3.1 A INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO PARA INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL E O CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO

A Iniciativa de Integração para Infraestrutura na América do Sul (IIRSA) foi constituída no ano 2000, durante a Cúpula de Presidentes da América do Sul – encontro que reuniu chefes de Estado da região em Brasília, para consolidar o apoio mútuo entre as nações. Composta pelos doze países sul-americanos, a IIRSA envolve em suas atividades seus respectivos governos, instituições financeiras multilaterais da região<sup>85</sup> e, indiretamente, empresas públicas e mistas<sup>86</sup>, com a finalidade de construir uma agenda comum para o desenvolvimento econômico e social sul-americano.

No intuito de alcançar um modelo de planificação territorial, “com o objetivo de avançar na modernização da infraestrutura regional”<sup>87</sup>, foram adotadas ações específicas – consolidadas no Plano de Ação 2000-2010, formulado na Reunião de Ministros de Transporte, Energia e Telecomunicações da América do Sul, realizada em Montevideu em dezembro de 2000, e estabelecidas as principais linhas de ação e de adequação dos recursos disponíveis.

A identificação e a definição de Eixos de Integração e Desenvolvimento têm como objetivo mapear a necessidade de ações multinacionais que acomodem os fluxos comerciais, áreas produtivas, áreas de habitação. Os critérios técnicos para a fixação dos eixos são: cobertura geográfica de países e regionais, fluxos existentes, fluxos potenciais e sustentabilidade ambiental e social<sup>88</sup>.

Os dez eixos estabelecidos foram: Eixo Andino, Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guayanés, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo MERCOSUL-Chile, Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

---

<sup>85</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), e Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

<sup>86</sup> Atores como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Brasil), Petrobras, Grupo Eletrobrás, por exemplo, que têm apoiado e participado ativamente das obras.

<sup>87</sup> Cf.: <http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=60>

<sup>88</sup> Cf.: <http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=57>



Alinhados aos Eixos de Integração e Desenvolvimento, foram formulados os Processos Setoriais de Integração (PSIs), que têm como objetivo identificar os obstáculos ao desenvolvimento e propor ações que promovam a infraestrutura da região. Os PSIs elencados pela IIRSA foram: Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional, Integração Energética, Facilitação de Passagens de Fronteira, Tecnologias da Informação e das Comunicações (TICs), Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, Sistemas Operativos de Transporte Marítimo e Sistemas Operativos de Transporte Multimodal.

A formação de uma pasta (*cartera*) de projetos, que unificasse projetos de infraestrutura em torno de atividades voltadas aos setores de transporte, energia e comunicações, por meio de uma perspectiva compartilhada das oportunidades e desafios do subcontinente – constituída com base na metodologia de planificação territorial indicativa – possibilitou, segundo a própria IIRSA, uma melhor alocação dos investimentos que teriam maior impacto em relação ao desenvolvimento sustentável das áreas definidas.

Para isso, a partir da pasta de projetos, foi elaborada em 2004 a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, que englobou 31 projetos estratégicos de integração definidos pelo Comitê de Direção Executiva da IIRSA como de alto impacto para a integração física da América do Sul, e foi apresentada posteriormente aos presidentes reunidos no Encontro de Cusco no mesmo ano.

Assim, o direcionamento e a concentração de esforços proporciona a ampliação das possibilidades de sucesso do projeto, levando em consideração as negociações por financiamentos, o apoio da iniciativa privada, o estabelecimento de prioridades por parte dos governos, bem como a possibilidade de organizar e monitorar o projeto com a geração da troca e atualização de informações sobre as obras, por meio do Sistema de Informação para Gestão Estratégica (SIGE).

De acordo com o Relatório de Avaliação da Agenda de Implementação Consensuada, de julho de 2010, as 31 obras previstas foram definidas tendo por base os critérios de apoio político interno e dos países envolvidos, bem como da área econômico-financeira dos governos; preferência a projetos-âncora, associados a outros do mesmo tipo, ou com grande impacto e visibilidade, projetos com nível avançado de preparação e com boa perspectiva de financiamento em curto prazo, para que tenham um alto impacto na integração física da região.

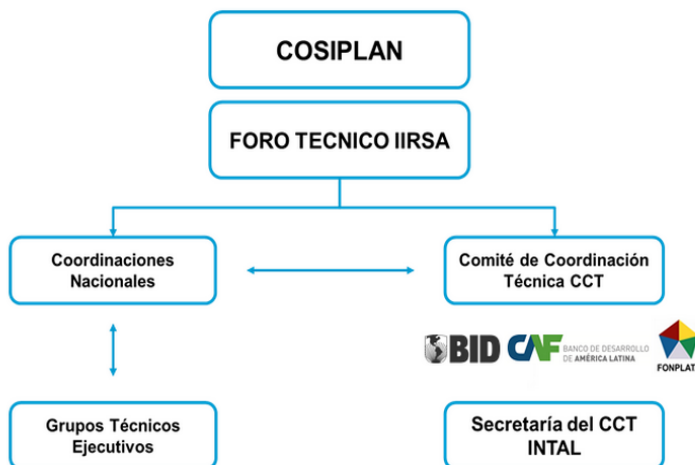
Reproduzimos abaixo o mapa com os projetos selecionados, de acordo com o documento supracitado:



Fonte: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=33>

Para garantir continuidade aos projetos elaborados e desenvolvidos pela IIRSA entre os anos de 2000 e 2010, foi formado, durante a Terceira Reunião do Conselho de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL na Cidade de Quito, Equador, em janeiro de 2009, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). A primeira reunião do Conselho, em janeiro de 2009, em Buenos Aires, Argentina, aprovou o estatuto e regulamento da nova instituição, ratificados em novembro de 2010, na cidade de Georgetown, na Guiana, durante a Quarta Reunião do Conselho de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL.

Dessa forma, o Comitê de Direção Executiva da IIRSA foi incorporado ao COSIPLAN, sob a justificativa de aprofundar e aperfeiçoar a atuação da Iniciativa, mantendo a sua linha de atuação. De acordo com o organograma de seu sítio eletrônico, a IIRSA se encontra da seguinte forma relacionada ao COSIPLAN:



Fonte: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=43>

Com princípios e objetivos definidos, o Conselho adquire estrutura e legitimidade para atuar como Fórum Técnico de Infraestrutura da IIRSA. São construídos em 2011, como instrumentos orientadores de seu trabalho para os próximos dez anos, o Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (PAE) e a Agenda de Projetos Prioritários de integração (API).

Segundo o documento do Plano de Ação Estratégico 2012-2022, que deve ser revisado depois de transcorridos cinco anos, o COSIPLAN deverá utilizar-se da experiência da IIRSA e dar continuidade às suas ações consolidadas – “ampliando seus êxitos”– para alcançar o objetivo da integração econômica sul americana.

O Documento da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), elaborado pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN, apresenta também 31 projetos de integração e 88 projetos individuais, mantendo sua abrangência regional, “visando potencializar sinergias existentes e solucionar as deficiências da infraestrutura implantada” (p. 17). Ainda em relação ao mesmo documento:

Esta Agenda coloca a infraestrutura como ferramenta principal do planejamento territorial da América do Sul, considerando que a melhoria da

conectividade entre os países favorece o processo de integração regional. No entanto, as intervenções no território promovidas pela API vão além da execução da obra física, pois incorporam desde sua origem o conceito de sustentabilidade econômica, ambiental e social, em consonância com os objetivos da UNASUL.

Devido à inter-relação entre os projetos iniciados pela IIRSA e sua continuidade e aprimoramento, que vem sendo propostos e implementados pelo COSIPLAN, para fins de exposição e análise, utilizaremos no trabalho a denominação IIRSA/COSIPLAN, para nos referir a esse vasto e complexo conjunto de propostas.

### 3.2 IIRSA/COSIPLAN E ATUAÇÃO BRASILEIRA

Durante seu discurso na abertura do seminário “A América do Sul e a Integração Regional”, em 2011 – que celebrava o aniversário de 20 anos do MERCOSUL e a consolidação da UNASUL –, o então Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, enfatiza a importância da união de esforços para promover uma integração regional plena e livre de assimetrias, destaca a necessidade de diminuir as tensões ideológicas presentes entre os diferentes governos da região, além de destacar os avanços econômicos da região nos últimos anos.

No documento elaborado pela Fundação Alexandre de Gusmão e pelo Ministério das Relações Exteriores (2012), Patriota reforça a importância de aproveitar os recursos naturais e humanos sul-americanos, e posiciona a atuação do Brasil nesse projeto:

Olhemos também para os desafios da integração sul-americana. Ao mesmo tempo – e este é talvez nosso maior desafio –, continuamos a lidar com a questão das assimetrias na região. As assimetrias existem e precisam ser levadas muito a sério, sobretudo pelo Brasil, o maior país em termos territoriais, econômicos e populacionais. Não interessa ao Brasil conhecer a prosperidade, o progresso, e ser rodeado de países que não vivenciem avanços na mesma direção. (2012, p.15).

As ações da IIRSA/COSIPLAN vêm sendo diluídas em políticas públicas nacionais – como no caso brasileiro, que estão incorporadas ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – e relacionadas aos seus eixos básicos, onde estão presentes projetos como a ligação entre os Oceanos Atlântico e Pacífico, ampliação de acesso a outras regiões – rotas de escoamento de produtos, como por exemplo, a soja no centro-oeste brasileiro –, modernização de estradas, aeroportos, expansão da oferta de energia, entre outros.

As duas edições do PAC – a primeira lançada em 2007 e a segunda em 2011 –, seguiram a orientação de promover “a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável”, por meio de um plano estratégico que envolva planejamento e retomada de investimento – público e privado – no intuito de contribuir com a geração de emprego e renda, bem como na implementação e fortalecimento de infraestrutura básica.

Suas ações relacionam-se aos setores: energético, habitação, abastecimento de água, saneamento, educação, lazer, transporte, entre outros. Das suas áreas de atuação, especialmente as obras relacionadas a energia e transporte estão intimamente relacionadas às ações da IIRSA/COSIPLAN.

Das obras apresentadas pelo 10º balanço do PAC 2<sup>89</sup>, muitas estavam também presentes no planejamento da pasta de projetos IIRSA/COSIPLAN, como a construção das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, em Roraima, e a interligação energética Tucuruí-Manaus<sup>90</sup>, por exemplo (BRASIL, 2014).

Dentre as instituições que participam do financiamento das obras da IIRSA estão: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), e Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). De acordo com Vitte (2009), as instituições financeiras multilaterais, possuem papel estratégico nos projetos da IIRSA, para além do suporte financeiro:

Mais do que financiar elas também intervêm em estudos e projetos, estimulando a participação de empresas privadas na Iniciativa. É sabido que há uma relação de reciprocidade entre essas

<sup>89</sup> Disponível em: [http://pac.gov.br/pub/up/pac/10/10PAC2\\_completo.pdf](http://pac.gov.br/pub/up/pac/10/10PAC2_completo.pdf).

<sup>90</sup> Disponível em: <http://iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>

instituições financeiras e os governos dos países, com uma correlação de forças definida pelo poder econômico de cada país membro em cada agência ou instituição, ou seja, quem mais contribui, tem mais poder de decisão. (VITTE, 2009, p.4).

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – banco público brasileiro, formado com o objetivo de fomentar empreendimentos nacionais – atua em diversas obras de infraestrutura na América do Sul, inclusive em parceria com outras instituições – como a CAF, por exemplo – fortalecendo a atuação das empresas brasileiras na região, com destaque para o apoio oferecido à Petrobras, por meio de financiamento, que em 2011 ultrapassou US\$ 20 milhões<sup>91</sup>.

Além das instituições de fomento, está envolvida no rol de obras previstas pela IIRSA/COSIPLAN uma grande quantidade de empresas privadas, que realizam as obras, com destaque para as empresas multinacionais da região – parte delas brasileiras, como Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e a própria Petrobras – além de consórcios, *joint ventures* e empresas de outras regiões do mundo, atraídas pelas novas oportunidades de negócios geradas pela expansão do suporte físico, logístico e energético.

No entanto, devido aos sistemas de aglutinação das empresas e utilização das suas subsidiárias, coligadas e participações – como já citado anteriormente –, o mapeamento dessas relações e negociações torna-se bastante complexo.

Dentre os projetos previstos pela IIRSA/COSIPLAN nos quais a Petrobras atua, localizamos participação no Gasoduto *Aldea Brasileña* (Argentina) – Uruguiana–Porto Alegre – obra prevista em US\$ 510.000.000, iniciada em 2000 –, em duas fases, na recepção pelo Polo Petroquímico de Triunfo (composto, dentre outras empresas, pela Braskem e Innova, incorporadas pela Petrobras), e na conexão da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. – TBG, da qual a Petrobras Gás S.A. (Gaspetro) detém 51% das ações.

Outras obras também contam com a participação da Petrobras, como a construção das Centrais Termoeletricas de Belgrano e San

---

<sup>91</sup> Informações presentes no Relatório de Gestão do Exercício Fiscal de 2011, que apresenta também o percentual de participação acionária do Banco, que juntamente com o percentual de sua subsidiária BNDES Participações S.A.—BNDESPar, somam mais de 15% do total de ações da Petrobras.

Martin, ambas na Argentina, orçadas em US\$ 650.000.000 e US\$ 500.000.000 respectivamente, realizadas pelo Fundo de Investimento para o Mercado Atacadista Elétrico (Fondo de Inversión para el Mercado Electrico Mayorista – FONINVEMEM, depois denominado Fundo Acordo 2008-2011), da qual participou por meio da Petrobras Energia S.A. (Pesa). De acordo com os dados da pasta de projetos IIRSA/COSIPLAN, a obras foram finalizadas em 2010.

É importante destacar que, além da contratação para a execução das obras, em determinadas etapas ou sob diversas personalidades jurídicas, a concretização desses projetos funciona também como impulso a ampliação dos negócios na região, via intercâmbio e escoamento de produtos.

Para garantir a viabilização das propostas, sua apresentação defende o atendimento de demandas locais, responsabilidade social e ambiental, aliados à promoção de um modelo de desenvolvimento efetivo e sustentável.

A proposta de desenvolvimento apresentada pelo projeto, no entanto, possui discordâncias em diversos aspectos, especialmente em relação aos impactos dessas obras no meio ambiente e na vida de comunidades tradicionais, que nem sempre trazem melhorias na qualidade de vida das regiões afetadas. Diversos movimentos e protestos têm sido realizados ao longo da implementação do IIRSA, reivindicando a conservação dos espaços, o direito de informação e escolha das políticas realizadas em seus territórios, bem como a garantia de que não prejudique as populações locais.

Para legitimar as ações do IIRSA, governos, empresas e meios de comunicação locais se esforçam para destacar as possíveis futuras vantagens das ações do projeto. De acordo com Vitte (2009):

Geralmente as grandes obras de infraestrutura são apoiadas por entidades financeiras, corporações privadas e órgãos governamentais que se unem para viabilizar a construção de tais obras. Vão sendo geradas as condições institucionais e seus benefícios veiculados por meio de propagandas para se alcançar a aceitação popular. Há um “ciclo de projeto” que na sua institucionalização é suscetível a mudanças e é gerador de conflitos desde o nível local até o transnacional. (2009, p. 11)

Essas mudanças, no entanto, causam impacto nas populações atingidas, em seus aspectos sociais, culturais e econômicos; que são recebidos de maneiras diversas por cada comunidade. Segundo a autora:

muitas vezes, as áreas que vão receber a obra de infraestrutura de grande monta são áreas isoladas, mal servidas, com poucas oportunidades de trabalho, com carências diversas. Por isso, costumam ser muito receptivas aos discursos do desenvolvimento e suas populações expressam muitas vezes o *desejo de desenvolvimento* (conforme proposto por Marshall Bermann). (VITTE, 2009, p. 11).

A ideia de desenvolvimento, mesmo que vinculado a profundas alterações – e até mesmo agressão – do modo de vida dessas comunidades, pode representar uma alternativa à escassez de recursos em alguns espaços. Sua implementação e seus desdobramentos, no entanto, podem ir de encontro com os direitos conquistados por essas populações pela terra e sua conservação.

Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) coexistem em disputa na América Latina, na última década, três projetos para a construção democrática: o conservador, o democrático-participativo e o neoliberal. Os dois últimos especialmente atuam com maior influência na região<sup>92</sup>, dividindo posições e lutando por inserção em espaços diversos.

A perspectiva liberal vem avançando e se consolidando na América Latina nos últimos anos – especialmente após o ajustamento, durante a década de 1990, às orientações propostas no chamado Consenso de Washington –, com ações que promovem esse amoldamento, tais como a privatização de empresas e serviços públicos, a formação do setor público não estatal – ONGs, OSICPS e OS em geral –, ou seja, o afastamento do Estado de algumas funções, consolidando assim, o projeto de um suposto Estado mínimo.

---

<sup>92</sup> De acordo com @s autores, o projeto autoritário não está totalmente ausente do contexto sul-americano – vide o governo de Alberto Fujimori no Peru (1990-2000) – e muitas vezes se aproxima e permeia práticas tanto do projeto neoliberal quanto do projeto democrático-participativo. No entanto, devido até mesmo ao fato de ser “moralmente inaceitável”, o projeto autoritário pouco se apresenta como projeto amplo a ser implementado.



Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a anterior crise da esquerda, com a queda dos regimes socialistas, favoreceu a aceitação hegemônica do projeto liberal, assim como Nogueira (2003) aponta a “satanização” do setor público<sup>93</sup>, especialmente ao longo dos processos de privatização – no caso brasileiro, ao longo da Reforma do Aparelho de Estado ocorrida parcialmente na década de 1990 – como fatores que viabilizaram a formação de uma sociedade civil atomizada e fragmentada.

As disputas por projetos políticos diversos incluíram também nesse cenário, grupos advindos dos movimentos sociais anteriormente constituídos<sup>94</sup> – ou por eles influenciados –, que mantêm pautas revolucionárias, baseadas na luta contra a exploração causada pelos antagonismos existente entre as classes sociais– mesmo quando atuam em prol de determinadas demandas ou quando interagem com outros movimentos, não as transformam em reivindicações setoriais.

No cenário eleitoral, a partir da ascensão de governantes com maior proximidade aos anseios e demandas populares, como Evo Morales, Hugo Chávez e Luiz Ignácio Lula da Silva<sup>95</sup> representam o fortalecimento desses grupos, assim como possibilidades de mudanças – ou até mesmo transformações – sociais (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

A atuação discursiva, no entanto, catalisadora de perigosos deslizamentos semânticos, que “parecem dizer a mesma coisa numa pastosa língua geral” (ARANTES, 2004, p. 188), representam uma importante etapa na consolidação do projeto liberal, o que faz com que diversos conceitos sejam incorporados, sem que seu sentido permaneça o mesmo. Nogueira (2003) destaca o conceito de consenso, que pode ser pensado como a articulação pluralista de ideias e valores, que forma uma unidade dentro da diversidade ou, por outro lado, pode significar “a ausência de e dissenso e divergência, uma situação mais de silêncio passivo e unanimidade que de ruído e multiplicidade”.

---

<sup>93</sup> Apesar de, como muitos dos projetos apontados aqui, envolvam também recursos públicos, o que traz a contradição de um Estado reduzido, mas que continua a apoiar iniciativas que atendam a interesses de grupos privados.

<sup>94</sup> No caso do Brasil, por exemplo, tem-se o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), formado na década de 1980, durante a ditadura civil-militar.

<sup>95</sup> A indicação desses presidentes não está levando em consideração discussões mais profundas sobre suas respectivas posturas políticas e decisões no âmbito econômico. Admite-se que serão necessárias reflexões mais consistentes sobre o tema.

A ideia de desenvolvimento, no caso das ações da IIRSA, é um exemplo de conceito disputado por ambos os projetos, com significados antagônicos. As comunidades envolvidas nos projetos de implementação da IIRSA percebem desenvolvimento como oportunidade de manter sua cultura e espaço, mas com condições de infraestrutura que atendam às suas demandas. Já para os representantes do capital ali empreendido, desenvolvimento é a oportunidade de obtenção de lucro, de retorno com valor agregado de seus investimentos.

A apropriação da ideia de desenvolvimento por parte dos planejadores e executores do IIRSA – que pretendem empreender suas obras e atender aos interesses do mercado mundial – configura o que Dagnino (2004) apresenta como confluência perversa, que se caracteriza pelo deslocamento do significado de um conceito, utilizado mutuamente por projetos antagônicos “por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa”.

Diversos movimentos e protestos têm sido realizados ao longo da implementação do IIRSA, reivindicando a conservação dos espaços, o direito de informação e a escolha das políticas realizadas em seus territórios, bem como a garantia de que não prejudique as populações locais.

Exemplos dessas manifestações contrárias às ações do IIRSA são o massacre de Bagua, no Peru, em 2009, e o caso de Tipnis na Bolívia, disputas que ressaltam a necessidade da manutenção do direito pela terra.

No dia 05 de junho de 2009, Dia Mundial do Meio Ambiente, comunidades indígenas da Amazônia peruana protestavam contra uma série de medidas do governo que atentavam sobre os direitos desses povos e foram cruelmente reprimidas. O massacre ocorreu na província de Bagua, a cerca de mil quilômetros ao norte de Lima. Segundo o material informativo do ELAOPA:

nos dias seguintes o governo tentou justificar o massacre nos meios de comunicação classificando os indígenas de ‘atrasados e terroristas’. (...) Na região onde ocorreu o massacre de Bagua está o eixo Amazônico que ocupa um papel central dentro do Plano IIRSA, pois é onde se projeta a construção de 39 represas a serviço exclusivamente de numerosos projetos minerais, petroleiros e florestais.

Na Bolívia, o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), vem sendo ameaçado pela construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, que cortaria a área central do parque, destruindo a diversidade natural e cultural<sup>96</sup>, abrindo espaço para atividades comerciais. No dia 25 de setembro de 2011, indígenas que caminhavam para La Paz exigindo que a estrada não passasse pelo território, foram violentamente reprimidos e massacrados. Apesar de a repressão policial ter causado a renúncia de autoridades do governo e a suspensão de chefes policiais, ninguém foi punido ou investigado pelo acontecimento.<sup>97</sup>

As populações originárias vêm lutando para impedir essa agressão ao seu espaço, por meio da aproximação a movimentos sociais e mídias alternativas que possam oferecer apoio e visibilidade ao impasse<sup>98</sup>.

A Petrobras é uma das empresas que está no centro desse tipo de debate, já que sua atuação em outros países na América do Sul, muitas vezes é qualificada como agressiva, no sentido de uma postura competitiva e focada em lucros, própria de empresas privadas. A obra “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário”, organizada por diversos movimentos e iniciativas sociais<sup>99</sup>, retrata algumas ações da empresa na região, seus entraves e posturas hostis em relação a outros governos, empresas e, especialmente, comunidades.

---

<sup>96</sup> Existem dois tipos de proteção às quais se enquadraria o TIPNIS. O primeiro, em nível internacional, o convênio 169 da OIT estabelece que os povos indígenas tenham direito a um território e qualquer alteração exige que o Estado faça uma consulta prévia às comunidades. O segundo, na constituição boliviana também consta a consulta prévia como um direito. (Informativo ELAOPA, 2011; disponível em [www.elaopa.org](http://www.elaopa.org)). Obs.: a página não está mais disponível.

<sup>97</sup> Cf. artigo de Gustavo Soto Santiesteban, “Área indígena protegida na Bolívia é ameaçada por construções financiadas pelo BNDES”, in Boletim Ibase, Rio. Cf.: [www.ibase.br/pt/2011/10/territorio-indigena-e-parque-nacional-isiboro-secure-o-final-da-ilusao-e-o-advento-do-novo](http://www.ibase.br/pt/2011/10/territorio-indigena-e-parque-nacional-isiboro-secure-o-final-da-ilusao-e-o-advento-do-novo)

<sup>98</sup> Um dos grupos que atuam em defesa dos direitos dessas comunidades é o ELAOPA, Encontro Latino-Americano de Organizações Populares Autônomas, que reúne representantes de comunidades e movimentos sociais diversos que lutam pela construção de um poder popular, livre da interferência de disputas partidárias eleitorais, interesses da iniciativa privada, e de outros grupos que venham a sobrepor seus interesses.

<sup>99</sup> Vide referências.

Há algum tempo a Petrobras vem sendo questionada por governos, grupos e movimentos sociais de outros países sul-americanos por sua atuação agressiva, que muitas vezes desrespeita as formações sociais e modos de vida ali presentes. Três episódios de tensão entre a Petrobras e constituições de países latino-americanos onde atua, ilustram esse tipo de entrave.

Em abril de 2006, foi aprovada a “*Ley Reformatória*” à “*Ley de Hidrocarburos*” no Equador, que estabelecia uma participação mínima do Governo de 50% sobre as receitas extraordinárias geradas por aumentos do preço de venda do petróleo equatoriano. A partir de 2007, depois de contendas com relação aos valores, a EcuadorTLC, empresa controlada pela Petrobras, passou a pagar montantes estabelecidos pela Petroecuador, diminuindo a dimensão dos rendimentos da Petrobras naquele país. As atividades no Equador deixam de ser arroladas pela empresa a partir de 2010 e passam a ser realizadas por meio da participação na empresa *Oleoducto de Crudos Pesados* (OCP), conforme de seu Relatório de Gestão<sup>100</sup>.

A partir de 1º de maio de 2006, entrou em vigor na Bolívia o Decreto Supremo 28.701, por meio do qual se nacionalizaram os recursos naturais de hidrocarbonetos, obrigando as empresas que realizavam atividades de produção de gás e petróleo a entregar à Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos a produção de hidrocarbonetos. Assim, a Petrobras Bolívia Refinación S.A. teve sua participação no mercado boliviano reduzida a até 18% da produção (anteriormente de 50%).

Houve também na Venezuela uma reformulação da participação das empresas petrolíferas privadas, de modo que fossem formadas empresas mistas, com permissão de participação de sócios privados em 40%, e do governo venezuelano de 60%, por meio dos Memorandos de Entendimento (MDE) firmados entre as empresas privadas e a Petróleos de Venezuela e a Corporación Venezolana del Petróleo S.A.

---

<sup>100</sup> De acordo com o seu Relatório de Gestão de 2010 (p. 49): No Equador, a companhia não aceitou a proposta final do governo local de migração dos contratos de exploração para contratos de serviços, no bloco 18. A produção da companhia no país foi de 2,3 mil bpd. A subsidiária local da Petrobras realizará as gestões necessárias para obter a indenização prevista em contrato e que determinará o impacto da não migração. A presença da Petrobras no país será mantida pela participação que detém na empresa Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

A retração dos lucros nesses países segue na contramão do processo de expansão das atividades da empresa, o que faz com que a Petrobras recorra dessas decisões, buscando constantemente modificações de posturas e alargamentos nas legislações vigentes dos países onde atua.

O atrelamento das obras da IIRSA/COSIPLAN às atividades previstas ou em andamento da empresa, conforme o Atlas de Megaprojetos de Infraestrutura na Bolívia, publicado pelo Centro de Estudos Aplicados aos direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 2011, apontam garantias de manutenção e expansão de seus negócios.

Além das agressões aos povos indígenas do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré, e da destruição ambiental, são denunciados e questionados na construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos na Bolívia, a atuação de petroleiras – Petrobras e Total E&P Bolívia que tem contrato na área –, bem como a expansão do madeiras e do narcotráfico.

A Petrobras possui contratos de atuação também nas proximidades de outras obras do projeto, o que reforça a importância desses empreendimentos para a empresa: construção da estrada *Cañada Oruro - Villamontes - Tarija - Estación Abaroa*, que une o Paraguai à Bolívia; melhoramento da estrada *Santa Cruz – Yacuiba*, que liga Bolívia e Argentina; estrada *Guayaramerin – Riberalta/Yucumo – La Paz (Corredor Norte)*, que une a Bolívia ao Brasil, e a estrada *Yucumo – Trinidad*, que facilita o deslocamento interno pela Bolívia.

A participação em projetos de integração regional oferece suporte institucional para a atuação da empresa na região, seja como prestadora de serviços (como a participação nas obras, apresentada anteriormente), ou empresa interessada na ampliação da infraestrutura, de forma que consiga evitar o confronto com movimentos sociais por meio do amparo de outras organizações – como o BNDES ou os governos nacionais envolvidos –, e assim possam expandir e fortalecer seus negócios.

### 3.3 DESENVOLVIMENTO

Em “O ornitorrinco” (publicação que reedita também seu texto clássico, “Crítica à razão dualista”), Chico de Oliveira (2003) argumenta que o subdesenvolvimento constitui uma etapa malformada, mas

necessária do desenvolvimento capitalista, ou “a forma de exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia” (2003, p. 131), que “combinava acumulação insuficiente com o privilegiamento da acumulação propriamente industrial” (p. 135).

O autor analisa os desdobramentos do arranjo neoliberal implementado na década de 1990 no Brasil, que emerge justamente sob a justificativa de superar o atraso e a morosidade da economia – e da administração pública – brasileira, e assinala que o processo apenas reforçou as disparidades sociais e afastou a possibilidade de superação do subdesenvolvimento. Aponta que no resultado dessa formação, o ornitorrinco:

não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular: as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. Restam apenas as ‘acumulações primitivas’, tais como as privatizações propiciaram; mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio, não são, propriamente falando, ‘acumulação’... O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão. (OLIVEIRA, 2003, p. 150)

Para o autor, o *ornitorrinco* é o produto de uma formação estranha, mas com lógica própria. É o fruto da formação capitalista brasileira, que acomoda setores aparentemente antagônicos como as formações urbanas e rurais, que se relacionam à ideia de antagonismo entre o arcaico e o moderno, mas sobre a qual, segundo seu argumento, não há disputa, e sim complementaridade, que alimenta e mantém essa estrutura.

Sobre a ideia de desenvolvimento da periferia e a falência da possibilidade de passagem para a condição de centro nas teses de Oliveira, Silva (2005) destaca:

Nesse texto, o foco originário da “Crítica” radicalizou-se no sentido de aprofundar o impasse civilizatório do “moderno”, conduzindo o leitor até o cenário do século XXI, em que impera o

desmanche e o fracasso daquele projeto, que é o projeto do desenvolvimento da periferia. Desse modo, “O ornitorrinco” é também a narrativa de uma ruptura. Ruptura com as esperanças do desenvolvimento, entendido como processo de integração ou de estabilização de uma trajetória de acumulação de expectativas... Quando as transformações do neoliberalismo de hoje arrasam as relações de interdependência conhecidas entre o moderno e o arcaico, conduzindo-as a um novo patamar, destroem os portos-seguro de antanho, sem apontar para a construção de novos, devido ao terreno de enorme indeterminação no qual está assentado... De todos os lados de onde se vê, o “desenvolvimento” é hoje um pálido simulacro do projeto que constava da agenda da literatura sociológica brasileira e latino-americana dos anos de 1960 e 1970, mesmo na dissecação que já lhe havia dedicado a “Crítica” de 1972 (SILVA, 2005, p. 2-3).

A questão do desenvolvimento, no entanto, permanece presente na agenda política e econômica brasileira. As discussões sobre a possível retomada das políticas nacional-desenvolvimentistas por meio do estímulo estatal à economia continuam em pauta, e com grande espaço para debates e reflexões<sup>101</sup>.

Para Pinassi (2013), o modelo neodesenvolvimentista sugere formas neokeynesianas de lidar com os desdobramentos do neoliberalismo, sem ao mesmo tempo rompê-lo:

Segundo consta, o Estado procuraria, então, recompor sua função (de “alívio”) social – através da criação de empregos (quase sempre precários e temporários), políticas de recuperação do salário mínimo e redistribuição de renda (Bolsas Família, Escola, Desemprego etc.) –, enquanto a economia se renacionalizaria por meio de financiamentos do

---

<sup>101</sup> Destaque para o Encontro de Economia Política organizado pela Sociedade de Economia Política em junho de 2014, que apresentou como tema central o “(Neo)desenvolvimentismo em Questão”, envolvendo debates e produções recentes sobre a temática. Cf.: <http://sepcongresso.blogspot.com.br/2014/04/xix-encontro-nacional-de-economia.html>. Acesso em 07/10/2014.

BNDES à reindustrialização pautada na substituição de importações.

Boito Jr (2013) também alerta para a não superação da perspectiva liberal no modelo neodesenvolvimentista, que para o autor é resultado da articulação entre a burguesia interna e as políticas econômicas empreendidas nos governo Lula, especialmente a partir de seu segundo mandato em 2007.

O autor argumenta que a contenção do programa de privatização – no sentido de evitar a vulnerabilidade da grande burguesia privada brasileira diante do grande capital financeiro internacional –, conjuntamente com o reposicionamento do BNDES “como agente estatal de defesa e de fortalecimento desses grandes grupos”, impulsionaram e consolidaram grandes empresas nacionais; e articuladas à política externa de “conquista de novos mercados no hemisfério sul”, lançam esses grupos ao mercado externo (BOITO JR., 2013, 81-83).

Além disso, Boito Jr. ressalta a estreita relação entre as grandes empresas privadas e estatais, seja por meio de projetos conjuntos, onde há a contratação de serviços como obras de infraestrutura no país, ou a compra de produtos, como o caso da indústria bélica (BOITO JR., 2013, 84).

A constituição mista da Petrobras, que envolve interesses de muitos acionistas privados (quase 800.000) e empresas com as quais estabelece negociações, simultaneamente ao atrelamento com seu acionista majoritário, o Estado brasileiro, nos leva ao questionamento das estratégias para equacionar essa relação<sup>102</sup>.

A contradição que inicialmente se apresentaria entre os interesses privados que visam obtenção e crescimento de lucros, e os interesses estatais que orientam suas empresas ao atendimento de demandas

---

<sup>102</sup> Importante lembrar os impactos desses desdobramentos que vem sendo veiculados pela grande mídia. Como argumentado, a impossibilidade de aprofundar essa discussão permite apenas indicar o desacordo de grandes empresas do setor de comunicações em muitas das ações da Petrobras, especialmente em relação ao seu atrelamento a políticas econômicas, sendo classificada pejorativamente como “estatal”, no sentido de caracterizá-la como uma empresa morosa, ineficiente e corrupta. Cf.: <http://veja.abril.com.br/blog/rodrigo-constantino/privatizacao/no-capitalismo-de-estado-estatal-tem-dono-ou-como-despolitizar-a-petrobras> . Acesso em 08/10/2014.



sociais, pode ser examinada pela perspectiva de uma complementaridade entre esses propósitos.

Definidas como neodesenvolvimentistas, as políticas dos governos PT, desde 2003, acomodam as necessidades da Petrobras de expansão dos negócios por meio de financiamentos, participação em obras de grande porte e provisão de infraestrutura que viabiliza novas atividades, enquanto se articulam ao projeto de expansão das atividades políticas econômicas brasileiras na América do Sul empreendidas pela diretriz hegemônica da política externa brasileira.

Para Oliveira (2003), a não superação do subdesenvolvimento, e a formação desalinhada de uma economia que combina elementos contraditórios, alimenta o capitalismo de periferia, mas não promove a ruptura desse arranjo. Essa situação implica a condição de sócio menor em relação às economias centrais, o que sugere que o fortalecimento das empresas nacionais e do investimento em projetos de integração sul-americana<sup>103</sup> constituam uma opção ao Estado brasileiro de estabelecer uma política de hegemonia regional, no sentido apontado por Luce (2010), de exercício de influência sobre as demais nações do subcontinente.

Assim, a atuação da Petrobras em projetos de integração regional representaria a dimensão econômica dessa política ao se estabelecer como empresa de grande porte que articula os interesses do Estado brasileiro às demandas específicas de crescimento e produção a uma empresa com participação acionária.

---

<sup>103</sup> A formação do Banco do Sul lança um novo ator à dinâmica da integração regional e da ampliação e fortalecimento da relação entre os “países emergentes”. Cf.: <http://vermelho.org.br/noticia/242759-7> e <http://brasil247.com/pt/247/mundo/146774/Cerco-dos-EUA-%C3%A0-R%C3%BAssia-d%C3%A1-megaopportunidade-a-BRICS.htm>. Acesso em: 07/10/2014.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações aqui apresentadas lançam também questionamentos para análises futuras. A atuação da Petrobras enquanto perspectiva econômica das políticas de integração regional empreendidas pelas últimas gestões presidenciais brasileiras evidencia uma postura que pode ser entendida como hegemônica, tendo em vista as assimetrias entre os países da região.

A atual administração da empresa, preocupada em garantir a estabilidade institucional simultaneamente à continuidade de projetos sociais e ambientais, representa a apaziguamento proposto na carta aos brasileiros<sup>104</sup>, que sinaliza o compromisso de buscar “crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social”.

O gerenciamento da empresa, no entanto, sempre esteve alinhado às políticas dos governos vigentes, como discutido no capítulo I. Desde a formação pautada em uma proposta nacional-desenvolvimentista, passando pelos processos de maior aproximação ao mercado – iniciada no período Geisel – até as políticas de atuação na América do Sul pode-se entender seu papel como instrumento de políticas econômicas no sentido de atender aos interesses de grupos políticos e econômicos em negociação o Estado brasileiro.

Nos últimos anos verifica-se a combinação de uma gestão orientada pela eficiência e responsabilidade social com posturas agressivas de ampliação das atividades e espaços de exploração que garantem os crescentes lucros da empresa.

Parte desses lucros é destinada a programas sociais e ambientais<sup>105</sup>, que em 2013 disponibilizou R\$ 247 milhões para financiamento de projetos nessas áreas. No mesmo ano R\$ 266<sup>106</sup> milhões foram aplicados em suas parcerias com universidades e institutos de pesquisa brasileiros com as quais celebrou 954 termos de

---

<sup>104</sup> Texto que apresentou as intenções do então candidato a presidência Luiz Inácio Lula da Silva para com o país, em 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em 01/05/2015.

<sup>105</sup> Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-04-17/petrobras-destina-30-dos-recursos-para-projetos-ambientais-e-sociais-para-regiao-sudeste>. Acesso em 02/05/2015.

<sup>106</sup> De acordo com o relatório de tecnologia da Petrobras (2013).

cooperação tecnológica para a realização de projetos voltados Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) – uma de suas áreas com maior investimento.

Para a política de patrocínio a cultura a companhia disponibilizou em 2012 R\$ 184 milhões distribuídos entre projetos de preservação e memória cultural, produções musicais, teatrais, cinematográficas, artes e visuais, e outros. Em 2011 a empresa destinou cerca de R\$ 80 milhões a projetos e patrocínios voltados ao esporte.

O arranjo formado por essa variedade de aportes, que combina práticas de fomento juntamente a ações compensatórias de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) aponta a tentativa de equilíbrio entre a ideia de se manter como uma instituição alinhada a questões sociais/populares, ao mesmo tempo em que sinaliza práticas bem vistas pelo mercado.

Esse equilíbrio, no entanto, pende muitas vezes para a preocupação com a estabilidade institucional, preservada vigorosamente como no caso dos leilões do Pré-sal, em que sindicatos e movimentos sociais que protestaram questionando os termos e finalidade do processo, foram duramente reprimidos pela Força Nacional<sup>107</sup>.

Talvez os quase R\$ 9 bilhões distribuídos entre os acionistas da empresa em 2013, somados a uma série de pequenos, médios e grandes empresários que atuam como fornecedores e prestadores de serviços para a Petrobras explique esse tipo de preocupação.

Ainda assim, a empresa continua a ser considerada símbolo de bem público, da possibilidade de soberania, uma empresa que reverte parte de seus lucros a questões de interesse geral como as áreas de saúde e educação que seriam também fortalecidas pelos recursos provenientes dos royalties do petróleo e do Fundo Social do Pré-sal.

As políticas neodesenvolvimentistas implementadas nos últimos anos impulsionam, por meio de políticas de Estado, o setor privado de forma conjugada a políticas sociais, sem romper, contudo com a lógica de acumulação e desigualdade entre as classes.

Boito Jr (2013) aproxima essas políticas àquelas do período nacional-desenvolvimentista, mas destaca diferenças claras entre as duas ao levar em consideração mudanças políticas e econômicas ocasionadas pelo modelo neoliberal aplicado entre as décadas de 1990 e 2000. Uma

---

<sup>107</sup> Cf.: <http://cspconlutas.org.br/2013/10/manifestantes-contra-o-leilao-de-libra-se-concentram-a-poucos-metros-da-barreira-feita-pela-forca-nacional/>. Acesso em 02/05/2015.

de suas principais diferenças é a orientação ao mercado externo, especialmente o hemisfério sul, em que os projetos de integração regional entre nações periféricas se constitui a partir da proposta de fortalecimento mútuo.

As políticas de integração regional na América do Sul implementadas por meio da IIRSA/COSIPLAN, contudo, revelam a não integração plena entre a periferia, ao evidenciar a assimetria das participações nos projetos e obras previstos que contemplam empresas brasileiras em várias de suas etapas.

A participação das empresas brasileiras no subcontinente é garantida por meio de acordos institucionais que priorizam obras nas quais essas corporações podem se inserir, mantendo e expandindo sua atuação. Não apenas a Petrobras, mas várias outras grandes empresas brasileiras – especialmente do setor de infraestrutura – mantêm obras na região sob o argumento da geração de emprego, renda e infraestrutura em prol de um suposto desenvolvimento.

Como vimos no último capítulo, a postura agressiva da Petrobras torna-se mais evidente na América do sul, onde não há promoção de ações de patrocínio a projetos sociais e ambientais, mas sim repressão aos movimentos de contestação, e aos direitos ambientais.

Nas obras da IIRSA/COSIPLAN, as empresas executoras oferecem serviços especializados, baseando seus lucros na mais-valia absoluta e relativa, já que se apropriam da força de trabalho de moradores das localidades onde atuam, combinadas em muitos momentos às tecnologias trazidas de suas matrizes. São muitas as denúncias contra essas empresas que desrespeitam os direitos trabalhistas, ameaçam e agridem seus trabalhadores, famílias e comunidades (CAMPANHA JUSTIÇA NOS TRILHOS, 2009).

A não superação do subdesenvolvimento como esperado ao longo do século XX, localiza a economia brasileira como grande exportadora de *commodities*. Os mercados asiático, europeu e estadunidense<sup>108</sup> absorvem a maior parte das exportações de minérios de ferro, óleos brutos de petróleo, soja, café, carne bovina e de frango, celulose e produtos semimanufaturados de ferros ou aço, correspondentes a mais

---

<sup>108</sup> Dentre os principais compradores dessas mercadorias de baixo valor agregado estão: China, Tailândia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, Espanha, Holanda, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, entre outros. Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior (2015).

de 40% do comércio exterior brasileiro no primeiro trimestre de 2015 (BRASIL, 2015).

Ao mesmo tempo, os países sul-americanos tem se estabelecido como importantes parceiros comerciais do Brasil, estabelecendo um fluxo de duplo sentido ao fornecer e comprar produtos, especialmente aqueles de diferentes intensidade tecnológica, com alto valor agregado (MOREIRA, 2007). No primeiro trimestre de 2015 inclusive, essas nações importaram mais de 25% dos produtos manufaturados produzidos no país (IDEM, 2015a).

Assim, as relações comerciais com os países da América do Sul<sup>109</sup> constroem-se como uma alternativa ao crescimento da economia, tendo em vista as dificuldades de inserção nos mercados mundiais como fornecedor de produtos manufaturados.

Entendendo a política de integração regional do Estado Brasileiro a partir de 2003<sup>110</sup> como uma política subimperialista, no sentido apresentado por Marini (2007), podemos apontar a participação da Petrobras como instrumento de política econômica responsável por consolidar-se no mercado sul-americano, exercendo influência no seu setor de atuação – e setores correlacionados –, relação diferente daquela estabelecida com o centro hegemônico.

Como exemplo, destaca-se a disputa pelo mercado de biocombustíveis e a dificuldade de inserção do etanol brasileiro nos Estados Unidos, que tem alta taxaço e precisa concorrer com o combustível produzido a partir de milho do país norte-americano.

Dessa forma, a Petrobras amplia-se na América do Sul, mesmo a partir de contendas trabalhistas e ambientais, e alia-se a outras empresas e consórcios – do mesmo setor ou com as quais possa compartilhar serviços – no intuito de se estabelecer no mercado subcontinental como grande empresa do setor energético.

O ornitorrinco se mostra na medida em que uma grande empresa, provida de alta tecnologia cresce e se expande por meio de trabalho terceirizado (e precarizado) e pela exploração de recursos naturais localizados em comunidades originárias.

---

<sup>109</sup> Entendemos que também com outros países subdesenvolvidos, mas que não poderiam ser aqui analisados, devido a dimensão do trabalho.

<sup>110</sup> Apesar de importância de se detalhar as diferenças entre os governos Lula e Dilma, não houve aqui a possibilidade de aprofundarmos a questão, restringindo-nos a pensarmos nas linhas de atuação contínuas como as ações de expansão comercial para a América do Sul e fortalecimento das empresas brasileiras nesse contexto.

As propostas de reestatização da empresa, expressas e defendidas pelos seus sindicatos<sup>111</sup>, bem como movimentos sociais vinculados a esquerda política veem se articulando no sentido promover o debate sobre a importância de uma empresa completamente pública, que atue em prol de interesses da maioria da população.

A propriedade da empresa inclusive vem sendo alvo de especulação e interesse da mídia, ganhando maior força desde as eleições presidenciais de 2014, momento em que tornam públicas as investigações da Operação “Lava Jato”<sup>112</sup>, empreendida pela Polícia Federal para investigar denúncias de irregularidades em suas transações comerciais.

Veículos de comunicação preocupam-se, em maior ou menos intensidade, no acompanhamento das denúncias, apurações, nomes e cifras referentes à corrupção da empresa. É importante destacar que para além do prejuízo ao erário, o desvio de recursos da empresa afeta a distribuição dos dividendos aos acionistas.

Surge a partir daí uma discussão sobre o interesse de grandes grupos econômicos em repetir a tentativa de privatização da empresa, realizada em 2000 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que propõe a modificação do logotipo e do nome da Petrobras. A empresa passaria a se chamar PetroBrax, nome mais “moderno” e “internacional”<sup>113</sup>, de pronúncia mais confortável para os falantes da língua inglesa.

A suspeita de que a história se repete como farsa, pode nos levar a outras conclusões. As críticas feitas por setores empresariais – ou a ele relacionados – à empresa apontam evidentemente para a insatisfação em relação a sua gestão, especialmente no sentido de decisões governamentais ligados a promoção partidária.

<sup>111</sup> A discussão deve ser inclusive levantada no Conselho de Administração da empresa, por meio de sua representação trabalhista. Disponível em: <http://www.sindipetroba.org.br/novo/noticia.php?id=4535>. Acesso em 02/05/2015.

<sup>112</sup> Apontamos a cobertura realizada pelo Blog institucional da empresa (Blog “Fatos e Dados”), que discute e analisa as principais notícias veiculadas sobre a empresa, posicionando-a diante de notícias e questionamentos. Cf.: <http://www.sindipetroba.org.br/novo/noticia.php?id=4535>. Acesso em 30/01/2015.

<sup>113</sup> Cf.: <http://relacionamento.petrobras.com.br/memoria/minisites/memoria> Acesso em 02/05/2015. Para mais informações sobre a proposta de mudança institucional, ver: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Petrobrax-para-iniciantes/4/15128>. Acesso em 03/05/2015.

A rejeição popular a possibilidade de completa privatização ultrapassa 60%<sup>114</sup>, o que indica o perigo desse tipo de manobra. Além disso, a configuração mista da empresa permite transitar entre as vantagens de sua porção pública e privada, situação conveniente a acionistas e fornecedores. Financiamentos de grandes quantias, participação nos projetos de integração regional, bem como a garantia de obras estatais (refinarias, plataformas, entre outros); atrelados à possibilidade de negociar as ações da empresa no mercado é um arranjo satisfatório aos interesses desse público.

A partir desse quadro, podemos entender que as propostas de retorno da empresa a uma constituição totalmente pública, enfrentarão uma série de desafios e entraves. Internamente, é necessário lembrar que os sindicatos da empresa, apesar de combatentes são pulverizados, aspectos reforçado pelo crescimento da terceirização na empresa, que fragmenta a categoria e identidade enquanto trabalhadores<sup>115</sup> de uma mesma instituição. Externamente, a empresa possui cerca de 800.00 acionistas, interessados em obter lucros a partir de seus títulos – lembrando que entre esses acionistas estão trabalhadores, da empresa ou não, que compraram suas ações a partir de seu FGTS ou rendimentos.

A Petrobras no contexto das políticas neodesenvolvimentistas – e subimperialistas – acomoda a intenção do Estado Brasileiro de expandir e garantir sua hegemonia na América do Sul, ao mesmo tempo em que acomoda os interesses de seus investidores e demais empresários de ampliar sua área de atuação e lucros. Uma transformação em sua estrutura exige uma ruptura de grandes dimensões que envolve o entendimento das questões que permeiam seu arranjo, e outras possibilidades e leituras sobre desenvolvimento.

---

<sup>114</sup> Cf.: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1606283-maioria-da-populacao-brasileira-e-contr-a-privatizacao-da-petrobras.shtml>. Acesso em 02/05/2015.

<sup>115</sup> Outra questão importante é que funcionários de carreira têm participação nos lucros da instituição, alterando ainda mais a configuração da categoria.



## 5. REFERÊNCIAS

- ARANTES, Paulo Eduardo. **Zero à esquerda**. São Paulo: Conrad Livros, 2004.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado/ edição especial**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- BORGES NETO, João Machado. Ruy Mauro Marini: dependência e intercâmbio desigual. **Crítica Marxista**, Campinas, v. 33, n. 33, p.83-104, jan. 2011.
- BORÓN, Atílio. **Biocombustibles: El porvenir de una ilusión**. 2007. <http://rebelion.org/noticia.php?id=50765>. Acesso em julho de 2014.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa: Difel, 1989.
- BRASIL; PAC, Comitê Gestor do. **PAC 2: A gente faz um Brasil de oportunidades**. Brasília: Brasil, 2014. 198 p. (Ano III).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Balança Comercial Brasileira**: Março 2015. Brasília: Brasil, 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Exportação Brasileira: Blocos Econômicos por Fator Agregado**. Brasília: Brasil, 2015a.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Brasil, 1995. 68 p.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 04, n. 34, p.55-72, jul. 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública**. In: Economia do Setor Público no Brasil.
- ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org). Rio de Janeiro; Elsevier, 2004.
- BOITO JUNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FGV, 9., 2012, São Paulo: FGV, 2012. p. 01-15.
- BOITO JUNIOR, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JUNIOR, Armando; GALVÃO, Andrea. **Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012. p. 67-104.

BUGIATO, Caio Martins; BERRINGER, Tatiana. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **Revista Em Debate**, Florianópolis, n. 07, p.28-44, jul. 2012.

CAMPANHA JUSTIÇA NOS TRILHOS (Brasil) (Org.). **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

CECEÑA, Ana Esther. Estratégias de construção de uma hegemonia sem limites. In *Hegemonia e emancipações no século XXI* (org). Buenos Aires, CLACSO, 2005. CEMARX/UNICAMP, 6., 2011, Campinas. p. 01-10.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependencia e desenvolvimento na America Latina: ensaio de interpretação sociologica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p.135-152, maio 2006. Semestral.

CUPERTINO, Fausto. **Os contratos de risco e a Petrobras: o petróleo e o nosso risco deles?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **“Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”**. In: DAGNINO, Evelina; OLVER, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 7 a 91.

DAGNINO, Evelina. “Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. **Política e Sociedade**. Florianópolis, v. 3, n.5, p.139-164, out. 2004.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edílson José. **A Teoria da Dependência: Interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina**. In:

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERNANDES, Florestan. **Em Busca do Socialismo: últimos escritos e outros textos**. São Paulo: Xamã, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil : ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

- FERREIRA, Wallace. **A ÁFRICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ANÁLISE DE DISTANCIAMENTOS E APROXIMAÇÕES ENTRE AS DÉCADAS DE 1950 E 1980.** *Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, Florianópolis, v. , n. 4, p.125-152, out. 2013.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica de Celso Furtado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FURTADO, Celso; FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo (SP) Companhia das Letras, 2006.
- GOMES, Américo (Org.). **Uma proposta classista para a reestatização da Petrobrás.** São Paulo: Sundermann, 2009. 108 p.
- IANNI, Octavio. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IANONNI, Marcus. “Ciência Política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal”. **Política & Sociedade.** Revista de Sociologia Política, v.9 , n. 17, outubro de 2010, p. 173–204. Disponível em: [www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/15677](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/15677).
- KLEIN, Naomi. **A Doutrina do choque:** a ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro (RJ): Nova Fronteira, 2008.
- LANDER, Edgardo. **A Colonialidade do saber:** eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- LIEDTKE, Paulo Fernando. **EmTese**, vol. 1, nº 1 (1), p. 39-69. Cf: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/13681/12540>.
- LOBATO, Monteiro. **O escândalo do petróleo e ferro.** 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- LOBATO, Monteiro. **O poço do Visconde.** 21. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- LUCE, Mathias Seibel (2007). O Imperialismo hegemônico e o Subimperialismo brasileiro: diagnóstico e alternativas. *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.* Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.
- LUCE, Mathias Seibel. **O subimperialismo brasileiro revisitado:** a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). 2007. 136

f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

LUCE, Mathias Seibel. **A Teoria do Subimperialismo em Ruy Mauro Marini**: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital. A História de uma categoria. 2011. 225 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. UFRGS, Porto Alegre, 2011.

MARINI, Ruy Mauro; SADER, Emir. **Dialetica da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000

MARINI, Rui Mauro. **Subdesenvolvimento e Revolução**. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

MARINI, Ruy Mauro. “Acumulação capitalista mundial e o subimperialismo”. **Outubro**: Revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, n. 20, p.27-70, 1º semestre 2012. Semestral.

MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo. Teoria da dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões para os 30 anos da teoria. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 7, n. 7, p.01-18, mar. 2001.

MARX, Karl; FERNANDES, Florestan; ENGELS, Friedrich. **K. Marx, F. Engels : historia**. 3.ed. São Paulo: Atica, 1989.

MARX, Karl. **Para a critica da economia política ; Do capital ; O rendimento e suas fontes**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl; FERNANDES, Florestan; ENGELS, Friedrich. **K. Marx, F. Engels : historia**. 3.ed. São Paulo: Atica, 1989.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando A.. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: NOVAIS, Fernando A.; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **História da vida privada no Brasil, 4: Contrastes da intimidade contemporânea**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2000. Cap. 9, p. 558-658. (História da vida privada no Brasil).

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). Ministério de Minas e Energia (Org.). **Balanco Energético Nacional**: Séries históricas. 2012. Disponível em: <<https://ben.epe.gov.br/BENSeriesCompleatas.aspx>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

MOREIRA, Heloíza Camargos. O Comércio na América do Sul e oportunidades para o Brasil. **Publicaciones Cepal**, Nova Iorque, v. 185, n. /, p.01-54, set. 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. “Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. – S. Paulo: ANPOCS. Vol. 18 nº. 52, junho/2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. 2. ed. Rio de Janeiro (RJ): Graal, 1977

- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003a.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Diálogo na Grande Tradição e Diálogo na Nova Tradição: Celso Furtado e Florestan Fernandes**. In: NOVAES, Adauto (org.). **A Crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Veloso de; HERCULANO, Selene. A USINA NUCLEAR DE ANGRA I E SEU PLANO CONFIDENCIAL DE EVACUAÇÃO URBANA. **Revista Vitas: Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p.1-35, 01 jun. 2012.
- PETROBRAS. **FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.** – PETROBRAS. Disponível em: < [www.petrobras.com.br/pt/](http://www.petrobras.com.br/pt/)>. Acesso em: 02 ago. 2012.
- PETROBRAS. **Relatório de Gestão 2011**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2012. 449 p.
- PETROBRAS. **Assembleia Geral Extraordinária (AGE): Manual para Participação de acionistas**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2013. 93 p.
- PETROBRAS. **Relatório Petrobras Tecnologia 2013**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2013. 78 p.
- PETROBRAS. **Trajetória**. 2014. Disponível em: <http://petrobras.com.br/pt/quem-somos/trajetoria/>>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- PHILIPPI, Camila ; MÜLLER, R. G. . **Agências reguladoras: processo histórico, formação e debates**. In: Fernando Bessa Ribeiro; Manuel Carlos Silva; Ana Paula Marques. (Org.). Trabalho, técnicas e mundo: perspectivas e debates. 01ed.V. N. Fmalição: Humus, 2012, v. 01, p. 103-114.
- PINASSI, Maria Orlanda. **(Neo)desenvolvimentismo ou luta de classes?** 2013. Disponível em: <<http://www.odiarrio.info/?p=2735>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- PORTUGAL JR., José Geraldo (org.). Grupos Econômicos: expressão institucional da unidade empresarial contemporânea. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1994.
- PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 12. ed. São Paulo (SP): Brasiliense, 1972.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.
- SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Scientific Electronic Library**

**Online:** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p.672-688, out-dez. 2012.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **El subdesarrollo latino americano y la teoria del desarrollo**. Cidade do México: Siglo Veintiuno, 1970.

SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Orgs.). **História Econômica do Brasil Contemporâneo**. São Paulo. Edusp, 2002.

TORRES, Michelangelo Marques. Expansão capitalista e transnacionalização do capital:: o poder global das corporações empresariais e a especificidade do caso brasileiro recente. **Em Debate**, Florianópolis, n. 07, p.01-18, 2012. Semestral.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz. **Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011. VALENTE, Marcos Alves. **Celso Furtado e os Fundamentos de uma Economia Política Republicana**. 2009. 238 f. Tese (Doutorado). Florianópolis: Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P.. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul:: origens, iniciativas e dilemas. **Publicação das Nações Unidas série Comercio Internacional: série comercio internacional**, Santiago, v. 28, n. 28, p.01-48, jul. 2005.

VILLELA, Annibal Villanova. **Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS E PETROBRÁS**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1984.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Planejamento territorial e os impactos socioeconômicos da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana) no Território Brasileiro: atores, conflitos e interesses**. Campinas: Cnpq, 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX**. Aparecida: Idéias & Letras, 2006. 332p.

YERGIN, Daniel. **O Petróleo: Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. São Paulo. Paz e Terra, 2010.

## OUTRAS FONTES:

<http://fatosedados.blogspotrobras.com.br/>

[http://issuu.com/petrobrasmagazine/docs/petrobrasmagazine\\_63\\_pt](http://issuu.com/petrobrasmagazine/docs/petrobrasmagazine_63_pt)

<http://www.petrobras.com/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/pre-sal/>

<http://www.acionista.com.br/conteudo.htm>

<http://www.slideshare.net/petrobrasri/plano-de-negcios-e-gesto-20132017>

<http://www.dnpm.gov.br/ba/conteudo.asp?IDSecao=514>

<http://www.onip.org.br>

<http://blog.planalto.gov.br/o-petroleo-no-brasil/#1858>

<http://www.elaopa.org/>

[www.iirsa.org/](http://www.iirsa.org/)

<http://laguarura.net/2012/04/25/unasur-y-la-iirsa-reunidos-en-brasil-para-fortalecer-el-saqueo-a-los-pueblos>

[/http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=22138](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22138)

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>